

TESIS DOCTORAL

**La evaluación de la educación básica en el sistema educativo español:
Estudio comparado en el ámbito de las Comunidades Autónomas.**

GABRIEL ÁLVAREZ LÓPEZ

Dirigida por **JAVIER M. VALLE LÓPEZ.**

DOCTORADO EN EDUCACIÓN

DEPARTAMENTO DE DIDÁCTICA Y TEORÍA DE LA EDUCACIÓN

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID

Junio, 2017

A mi padre,
a mi madre,
a mi hermano.

Ítaca

Cuando emprendas tu viaje a Ítaca
pide que el camino sea largo,
lleno de aventuras, lleno de experiencias.
No temas a los lestrigones ni a los cíclopes
ni al colérico Poseidón,
seres tales jamás hallarás en tu camino,
si tu pensar es elevado, si selecta
es la emoción que toca tu espíritu y tu cuerpo.
Ni a los lestrigones ni a los cíclopes
ni al salvaje Poseidón encontrarás,
si no los llevas dentro de tu alma,
si no los yergue tu alma ante ti.

Pide que el camino sea largo.
Que muchas sean las mañanas de verano
en que llegues -¡con qué placer y alegría!-
a puertos nunca vistos antes.
Detente en los emporios de Fenicia
y hazte con hermosas mercancías,
nácar y coral, ámbar y ébano
y toda suerte de perfumes sensuales,
cuantos más abundantes perfumes sensuales puedas.
Ve a muchas ciudades egipcias
a aprender, a aprender de sus sabios.

Ten siempre a Ítaca en tu mente.
Llegar allí es tu destino.
Mas no apresures nunca el viaje.
Mejor que dure muchos años
y atracar, viejo ya, en la isla,
enriquecido de cuanto ganaste en el camino
sin aguardar a que Ítaca te enriquezca.

Ítaca te brindó tan hermoso viaje.
Sin ella no habrías emprendido el camino.
Pero no tiene ya nada que darte.

Aunque la halles pobre, Ítaca no te ha engañado.
Así, sabio como te has vuelto, con tanta experiencia,
entenderás ya qué significan las Ítacas.

C. P. Cavafis.

Antología poética. Alianza Editorial, Madrid 2006
Edición y traducción, Pedro Bádenas de la Peña.

AGRADECIMIENTOS

Escribir unos agradecimientos en una tesis doctoral es una tarea ímproba desde antes de empezar. No hay forma de hacer justicia a todas las personas que han dedicado tiempo, preocupaciones, consejos, ánimos y esquizofrenias a un trabajo de algo más de tres años. Durante todo este tiempo han pasado personas que en los primeros pasos de la tesis eran fundamentales y ahora no forman parte de mi vida. Y viceversa, personas que cuando este proyecto se inició no me esperaba encontrar y ahora son vigas de carga que soportan mi vida y le dan sentido. No voy a ser justo en estos agradecimientos, pero tampoco quiero serlo.

En primer lugar, y a quien más le debo en este largo proceso de aprendizaje que supone una tesis doctoral es a mi director, Javier. Primero profesor, luego director y siempre Maestro. En el sentido más profundo y oriental de la palabra. Su calidad personal y académica han sido fundamentales para concluir con éxito este trabajo. Orientaciones, ideas, sugerencias y motivaciones, cargadas de sensatez, constancia, capacidad de sacrificio, ecuanimidad, generosidad y espíritu de superación. Exigencia y Confianza, cada una en su justa medida, sabiendo cuándo dar más de una y cuándo de la otra. Ha sido un auténtico honor para mí que dirigieras esta tesis doctoral. No tendré forma de devolver todo lo que me has enseñado. Espero seguir disfrutando y aprendiendo a tu lado. Muchas gracias, Javier.

Gracias a la Universidad Autónoma de Madrid, a la Facultad de Formación de Profesorado y Educación y, en especial, al Departamento de Didáctica y Teoría de la Educación. A Manuel Santiago y a Héctor Monarca, por todas las facilidades y consejos.

Esta tesis ha contado con personas e instituciones que han colaborado en ella de manera directa e indirecta. Gracias al Instituto Nacional de Evaluación Educativa, a su director Vicente Alcañiz, y a todos sus técnicos, especialmente a Guillermo Gil, Ruth Martín, Lis Cerdadillo y Carmen Tovar, por toda su generosidad y las aportaciones a mi trabajo. Gracias a la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa, a la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa, al Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu y al Instituto Vasco de Evaluación e Investigación. Gracias a todos los responsables políticos, técnicos y asesores que han participado en este estudio y que por motivos de ética investigadora no puedo citar nominalmente. Todos saben que les estoy tremendamente agradecido o así se lo he querido mostrar siempre que he tenido ocasión. Asimismo, han colaborado en este trabajo Pedro Doncel (mapas), Arturo Juan González (portada), Lola López (bibliografía) y Gabriel Álvarez, Jesús Manso y Tania Alonso (revisión de versiones del texto). Gracias por el tiempo que habéis dedicado, la paciencia y el amor con el que me habéis ayudado.

Contar con un grupo de trabajo humano en lo personal y potente en lo académico – investigador es un auténtico lujo. Y yo he sido muy afortunado por caer en el Grupo de Investigación sobre Políticas Educativas Supranacionales, GIPES. Todos son compañeros y sin embargo amigos. Javier M. Valle, magnífico director y mejor persona. Héctor, Bianca, Jesús, Juan Antonio y Rocío, referentes todos. Al resto de miembros del grupo, Noelia F.

González, Arantxa, Jhon, Noelia F. Represas, Soledad, José Luis, Eva, Carlos, Elena, Daria, Maripé, Graciela, Cristian, Vlademir, Adrián, María José, Lucía... Y dejo para el final a dos joyas. María y Tania. Sin vosotras esto no habría sido lo mismo. Han sido tres años compartiendo experiencias, algunas buenas y otras no tanto, pero en todas aprendimos. Risas, muchas risas, hicieran falta o no. Hombros de gigantes cuando flaqueaba. Me mejoráis, me hacéis mejor profesional y, sobre todo, mejor persona. Gracias.

A mis compañeros de despacho. Por los buenos ratos y por los ratos de agobios y nervios. Por lo que me habéis enseñado. Por dejarme molestaros continuamente con mi ritmo espídico. Por los cafés, las comidas, las palmeras, las cenas de grupo, las noches de fiesta, y algún que otro viaje. Por aguantarme y quererme como soy, aunque cueste, lo sé. Gracias Sara, Nina, Laura García, Laura Cañadas (mil perdones por mis continuas interrupciones), Marian, Guille, Miguel Stuardo, Miguel, y los que ya no estáis y se os echa de menos, Irene, Rocío, Haylen, Cynthia, Lucía, Ramón y Vanesa. Gracias a todos por compartir estos años conmigo.

Dejo para el final los agradecimientos que más me cuestan. No se puede ser justo con quién lo da todo por ti. Así que, espero que me perdonéis por no saber devolveros todo lo que hacéis por mí. A mi ejército de hoplitas: Juancar, Dani, Pedro, Pol, Pocholo, Manu, Marta Ruiz, Irene, Lidia y Marta Nieto. A mis amigos de scout, algunos de los momentos más intensos de mi vida los he vivido a su lado, y quiero seguir haciéndolo durante muchos años más: Carlos, Dudu, Gusi, Jula, Laura, Machu, Ana Bermejo, Ana Barrios, Marta, Luis, Miriam, Pablo, Roberto, Raquel, Sofía y Testera. Sí, lo voy a hacer: a mi Niña Imantada (te debo tanto...), a mi Oxímoron (una poética contradicción). A mis mejores personajes secundarios dignos todos de Oscar: Ricardo, Sara, Inés, Javi y Ana. Y a todos los que de forma individual contribuís a mi bienestar, los que aparecéis y los que desaparecéis, los que no estáis en el día a día, pero seguís en mi vida de forma más alejada e intermitente. Gracias.

A mi familia, que me enseña a ser y a estar en el mundo. Que me enseña el valor del amor incondicional, respetuoso y emancipador. A mis abuelas y a mis abuelos. A Ana, Chus, Eva y Marina. A Antonio, Carlos, Jose y Rafa. A todos mis primos: Artur, Ignacio, Marina, Natalia, Paula, Ricardo y Rafa. A todos los allegados. Y a los que no están porque no se les espera, yo sigo deseando que algún día estéis.

A mi padre, el espejo en el que me miro, la persona que más me exige, la que me lleva al límite, esa zona lejos del confort donde crecemos. A mi madre, mi apoyo incondicional, el amor con mayúsculas. Ambos sois un continuo ejemplo de constancia, trabajo, esfuerzo, superación, humildad, sencillez y lealtad. Algo bueno habréis hecho conmigo si os estoy escribiendo desde mi tesis doctoral. A mi hermano, mi otra mitad, soy fan de ti y espero seguir creciendo contigo a mi lado. Te quiero.

Índice de figuras.....	17
Índice de gráficos	19
Índice de mapas	20
Índice de tablas	21
Índice de anexos.....	25
Listado de acrónimos	26
Resumen.....	27
Abstract	28
 INTRODUCCIÓN	 31
LAS MOTIVACIONES PERSONALES DEFINIERON EL OBJETO DE ESTUDIO	32
SENTIDO Y JUSTIFICACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO	34
SÍNTESIS Y ESTRUCTURA DE LA TESIS	35
 BLOQUE I: MARCO TEÓRICO	
 CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL DE LA EVALUACIÓN SISTÉMICA	 37
1.1 CONCEPTUALIZACIÓN DE LOS ELEMENTOS DE LA EVALUACIÓN	39
1.1.1 <i>Paradigmas de la evaluación</i>	42
1.1.2 <i>Principios de la evaluación</i>	46
1.1.3 <i>Finalidades, funciones y usos de la evaluación</i>	47
1.1.4 <i>Utilidad y validez</i>	54
1.1.5 <i>Implicaciones éticas</i>	55
1.1.6 <i>Indicadores educativos</i>	55
1.1.7 <i>Estándares educativos</i>	61
1.1.8 <i>Instituciones evaluadoras: Unidades de Evaluación</i>	64
1.1.9 <i>Retos y desafíos</i>	67
1.1.10 <i>A modo de cierre</i>	69
1.2 CALIDAD EDUCATIVA Y EVALUACIÓN.....	71
1.3 ESTADO Y EVALUACIÓN: POLÍTICAS PÚBLICAS DE EVALUACIÓN	76
1.3.1 <i>Justificación y motivación de la preocupación del estado</i>	77
1.3.2 <i>Las políticas basadas en evidencias</i>	80
1.3.3 <i>Los sistemas de evaluación y la racionalidad performativa</i>	83
1.4 EVALUACIÓN DE SISTEMAS EDUCATIVOS	85

CAPÍTULO 2. TENDENCIAS INSPIRADORAS DE LA EVALUACIÓN EXTERNA DE SISTEMAS93

2.1	INTRODUCCIÓN.....	95
2.2	GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y GLOBALIZACIÓN EDUCATIVA.....	96
2.2.1	<i>Término polisémico.....</i>	96
2.2.2	<i>El papel de los Organismos Internacionales.....</i>	99
2.2.3	<i>Efectos y consecuencias.....</i>	101
2.3	RENDICIÓN DE CUENTAS O <i>ACCOUNTABILITY</i>	103
2.3.1	<i>Conceptualización de la rendición de cuentas.....</i>	104
2.3.2	<i>Implicaciones de los sistemas de rendición de cuentas.....</i>	107
2.3.3	<i>Trampas al Sistema o “gaming the system”.....</i>	114
2.3.4	<i>Usos de la evaluación en los sistemas de rendición de cuentas.....</i>	117
2.3.5	<i>Visión crítica.....</i>	121
2.4	EFICACIA ESCOLAR O <i>EFFECTIVENESS</i>	123
2.4.1	<i>Eficacia y mejora escolar.....</i>	127
2.4.2	<i>Aportaciones.....</i>	130
2.4.3	<i>Críticas y propuestas.....</i>	131

CAPÍTULO 3. MODELOS DE EVALUACIÓN DE SISTEMAS EDUCATIVOS..... 135

3.1	INTRODUCCIÓN.....	137
3.2	MODELOS TEÓRICOS DE EVALUACIÓN SISTÉMICA DE SISTEMAS EDUCATIVOS.....	137
3.2.1	<i>Modelo CIPP de Stufflebeam.....</i>	139
3.2.2	<i>Modelo de Arturo de la Orden.....</i>	141
3.2.3	<i>Modelo de Albert Arbós.....</i>	143
3.2.4	<i>Modelo de Bernardo Gargallo.....</i>	144
3.3	POLÍTICAS SUPRANACIONALES Y MODELOS DE EVALUACIÓN SISTÉMICA DE LOS ORGANISMOS SUPRANACIONALES.....	146
3.3.1	<i>Políticas supranacionales evaluativas de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.....</i>	147
3.3.2	<i>Políticas supranacionales evaluativas de Unión Europea.....</i>	148
3.3.3	<i>Políticas supranacionales evaluativas de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.....</i>	153
3.3.4	<i>Políticas supranacionales evaluativas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.....</i>	154
3.3.5	<i>Políticas supranacionales evaluativas de la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Académico.....</i>	158
3.3.6	<i>Participación de España en las principales evaluaciones internacionales.....</i>	159
3.3.7	<i>Síntesis.....</i>	160

3.4	POLÍTICAS Y MODELOS DE EVALUACIÓN SISTÉMICA EN PAÍSES FEDERALES	163
3.4.1	<i>República federal de Alemania</i>	164
3.4.2	<i>República de Austria</i>	172
3.4.3	<i>República Argentina</i>	181
3.4.4	<i>Estados Unidos Mexicanos</i>	188
3.4.5	<i>Estados Unidos de América</i>	197
3.4.6	<i>Canadá</i>	203
3.4.7	<i>Síntesis</i>	209
CAPÍTULO 4: LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN ESPAÑA		215
4.1	INTRODUCCIÓN	217
4.2	CONCEPTUALIZACIÓN, MODELOS, VENTAJAS E INCONVENIENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA	217
4.2.1	<i>Conceptualización</i>	218
4.2.2	<i>Modelos de descentralización educativa</i>	227
4.2.3	<i>Ventajas e inconvenientes de la descentralización</i>	233
4.2.4	<i>Conclusiones</i>	239
4.3	DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN ESPAÑA: RAZONES Y PROCESO DE UNA DESCENTRALIZACIÓN DESIGUAL	241
4.3.1	<i>Razones que motivaron el proceso descentralizador</i>	241
4.3.2	<i>Proceso de descentralización educativa en España</i>	243
CAPÍTULO 5. LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL: LEGISLACIÓN Y PROCESOS		251
5.1	ORÍGENES DE LA EVALUACIÓN EN LA LEGISLACIÓN: DESDE 1812 A 1970	253
5.2	LA LLEGADA DE LA ACTUAL DEMOCRACIA Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO	255
5.2.1	<i>Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo.</i>	255
5.2.2	<i>Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes</i>	257
5.3	LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO EN LA LEGISLACIÓN ACTUAL: LOE Y LOMCE	259
5.3.1	<i>Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación</i>	259
5.3.2	<i>Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa</i>	263
5.4	EVALUACIONES DEL SISTEMA EDUCATIVO: DESDE 1969 A LA ACTUALIDAD	266
5.4.1	<i>Evaluaciones del sistema educativo de los Organismos centrales</i>	266
5.4.2	<i>Sistema Estatal de Indicadores de la Educación</i>	271

5.5	LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN BÁSICA EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ...	275
5.5.1	<i>Competencias de las CCAA en las leyes actuales.....</i>	275
5.5.2	<i>Legislación autonómica en educación.....</i>	277
5.5.3	<i>Modelos institucionales de evaluación del sistema educativo.....</i>	278

BLOQUE II: INVESTIGACIÓN

CAPÍTULO 6: METODOLOGÍA 283

6.1	FINALIDAD Y OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	285
6.2	DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN.....	285
6.2.1	<i>Definición de los métodos empleados.....</i>	285
6.2.2	<i>Preguntas de investigación y presupuestos hipotéticos de partida.....</i>	289
6.2.3	<i>Delimitación de las unidades de análisis.....</i>	290
6.2.4	<i>Definición del método: estrategias de recogida y análisis de la información</i>	305
6.2.5	<i>Síntesis de los datos y su interpretación.....</i>	314
6.2.6	<i>Prospectiva: conclusiones y propuestas de mejora</i>	315

CAPÍTULO 7: LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO BÁSICO EN LAS UNIDADES DE ANÁLISIS 317

7.1	COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA.....	319
7.1.1	<i>Contexto.....</i>	319
7.1.2	<i>Desarrollo normativo de la evaluación del sistema educativo.....</i>	323
7.1.3	<i>Unidad Autonómica de Evaluación: Agencia Andaluza de Evaluación Educativa</i>	325
7.1.4	<i>Sentido de la política de evaluación.....</i>	336
7.1.5	<i>Programas de Evaluación.....</i>	338
7.1.6	<i>Conceptualización sistémica y espacios de mejora</i>	352
7.1.7	<i>Resumen sintético sobre los parámetros e indicadores relativos a Andalucía.....</i>	353
7.2	COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS	354
7.2.1	<i>Contexto.....</i>	354
7.2.2	<i>Desarrollo normativo de la evaluación del sistema educativo.....</i>	358
7.2.3	<i>Unidad Autonómica de Evaluación: Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa.....</i>	360
7.2.4	<i>Sentido de la política de evaluación.....</i>	372
7.2.5	<i>Programas de evaluación.....</i>	374
7.2.6	<i>Conceptualización sistémica y espacios de mejora</i>	383
7.2.7	<i>Resumen sintético sobre los parámetros e indicadores relativos a Canarias.....</i>	385

7.3	COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA.....	386
7.3.1	<i>Contexto</i>	386
7.3.2	<i>Desarrollo normativo de la evaluación del sistema educativo</i>	390
7.3.3	<i>Unidad Autónoma de Evaluación: Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu</i>	392
7.3.4	<i>Sentido de las políticas de evaluación</i>	401
7.3.5	<i>Programas de evaluación</i>	404
7.3.6	<i>Conceptualización sistémica y espacios de mejora</i>	419
7.3.7	<i>Resumen sintético sobre los parámetros e indicadores relativos a Cataluña</i>	421
7.4	COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO	423
7.4.1	<i>Contexto</i>	423
7.4.2	<i>Desarrollo normativo de la evaluación del sistema educativo</i>	427
7.4.3	<i>Unidad Autónoma de Evaluación: Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa (ISEI – IVEI)</i>	428
7.4.4	<i>Sentido de la política de evaluación</i>	440
7.4.5	<i>Programas de evaluación</i>	444
7.4.6	<i>Conceptualización sistémica y espacios de mejora</i>	463
7.4.7	<i>Resumen sintético sobre los parámetros e indicadores relativos a País Vasco</i>	466
CAPÍTULO 8: YUXTAPOSICIÓN Y COMPARACIÓN DE LAS UNIDADES DE ANÁLISIS		469
8.1	CONTEXTO.....	471
8.1.1	<i>Contexto General</i>	471
8.1.2	<i>Contexto Educativo Básico</i>	477
8.2	ADMINISTRACIÓN EDUCATIVA	484
8.2.1	<i>Desarrollo Normativo</i>	484
8.2.2	<i>Unidad Autónoma de Evaluación</i>	486
8.3	POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE EVALUACIÓN	501
8.3.1	<i>Sentido de la Política Evaluadora</i>	501
8.3.2	<i>Programas de Evaluación</i>	506
8.3.3	<i>Conceptualización sistémica y espacios de mejora</i>	520

BLOQUE III: PROSPECTIVA

CAPÍTULO 9: CONCLUSIONES 525

9.1	INTRODUCCIÓN.....	527
9.2	CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN	528
9.2.1	<i>Conclusiones comparativas sobre las Unidades autonómicas de evaluación y sus grados de autonomía</i>	529
9.2.2	<i>Conclusiones comparativas sobre las Políticas y los Programas de evaluación.....</i>	533
9.2.3	<i>Conclusiones comparativas de la Conceptualización sistémica de la evaluación y espacios de mejora</i>	539
9.2.4	<i>Relación entre las conclusiones de las dos dimensiones</i>	540
9.2.5	<i>Discusión</i>	541
9.3	FORTALEZAS DE LA INVESTIGACIÓN	543
9.4	LIMITACIONES DEL ESTUDIO	545
9.5	FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN	547

CAPÍTULO 10: MODELO DE EVALUACIÓN SISTÉMICA..... 551

10.1	INTRODUCCIÓN AL MODELO: ASPECTOS PREVIOS.....	553
10.1.1	<i>Fuentes inspiradoras del modelo.....</i>	553
10.1.2	<i>Sentido del modelo de evaluación sistémica.....</i>	554
10.1.3	<i>Coordinación y complementariedad.....</i>	555
10.1.4	<i>Versatilidad del modelo.....</i>	556
10.2	DESARROLLO DEL MODELO DE EVALUACIÓN SISTÉMICA	557
10.2.1	<i>Sentido de las evaluaciones.....</i>	560
10.2.2	<i>Dimensiones.....</i>	562
10.2.3	<i>Recogida y análisis de la información</i>	574
10.2.4	<i>Difusión y uso de los resultados.....</i>	577
10.2.5	<i>Temporalidad.....</i>	580
10.3	SÍNTESIS DEL MODELO DE EVALUACIÓN SISTÉMICA	582
10.4	RECOMENDACIONES PARA EL BUEN FUNCIONAMIENTO DEL MODELO	584
10.4.1	<i>Administración educativa</i>	584
10.4.2	<i>Políticas</i>	588
10.5	PALABRAS FINALES	593

BIBLIOGRAFÍA..... 595

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	597
REFERENCIAS LEGISLATIVAS	637

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 – Finalidad, funciones y Usos De La Evaluación.	53
Figura 2.1 – Influencia de la globalización en la evaluación de los sistemas educativos	103
Figura 2.2 – Modelo de Eficacia escolar de Creemers y Kyriakides (2008)	126
Figura 2.3 – <i>Dynamic Approaches To School Improvement</i>	129
Figura 3.1 – Modelo CIPP de Stufflebeam	139
Figura 3.2 – Diagrama del desarrollo de un programa y la evaluación CIPP.....	140
Figura 3.3 – Modelo de evaluación del sistema educativo de Orden	142
Figura 3.4 – Modelo de evaluación de Arbós.....	144
Figura 3.5 – Modelo de evaluación del sistema educativo ee Gargallo	145
Figura 3.6 – Estructura del sistema educativo alemán.....	165
Figura 3.7 – Estructura del sistema educativo austriaco	175
Figura 3.8 – Estructura del sistema educativo argentino	184
Figura 3.9 – Estructura del sistema educativo mexicano.....	191
Figura 3.10 – Estructura del sistema educativo americano	200
Figura 3.11 – Comparación de la estructura del sistema educativo en las trece jurisdicciones canadienses.....	204
Figura 3.12 – Estructura del sistema educativo en cada jurisdicción (CINE 0 – CINE 6)	206
Figura 7.1 – Organigrama de la Agencia Andaluza De Evaluación Educativa.....	332
Figura 7.2 – Organigrama provisional de la ACCUEE	369
Figura 7.3 – Organigrama del Consell Superior d'avaluació Del Sistema Educatiu	399
Figura 10.1 – Categorías del Modelo de Evaluación Sistémica	558
Figura 10.2 – Esquema del Modelo de Evaluación Sistémica	559
Figura 10.3 – Modelo: Sentido de las evaluaciones (Esfera 1).....	561
Figura 10.4 – Modelo: Dimensiones (Esfera 2)	563
Figura 10.5 – Modelo: Recogida y análisis de la información (Esfera 3)	575
Figura 10.6 – Modelo: Difusión y uso de los resultados (Esfera 4)	579

Figura 10.7 – Modelo: Temporalidad (Esfera 5).....	581
Figura 10.8 – Fases del proceso de implementación del Modelo	583

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 8.1 – Densidad de población en las CCAA.....	471
Gráfico 8.2 – Población rural en las CCAA.....	472
Gráfico 8.3 – Población de 0 a 29 años en las CCAA.....	473
Gráfico 8.4 – Tasa de paro juvenil en las CCAA.....	473
Gráfico 8.5 – PIB per cápita en las CCAA	474
Gráfico 8.6 – Renta anual neta media por CCAA	475
Gráfico 8.7 – Riesgo de pobreza o exclusión social en las CCAA	475
Gráfico 8.8 – Satisfacción media con su vida.....	476
Gráfico 8.9 – Gasto público por estudiante según la titularidad del centro	478
Gráfico 8.10 – Estudiantes por docente y por grupo educativo.....	479
Gráfico 8.11 – Abandono escolar temprano en las CCAA	479
Gráfico 8.12 – Estudiante repetidor y extranjero en las CCAA	480
Gráfico 8.13 – Índice de Capacidades Educativas en las CCAA.....	482
Gráfico 8.14 – Gasto dedicado a evaluaciones del total del presupuesto.....	494
Gráfico 8.15 – Gasto en las UAE y en las evaluaciones por estudiante de la educación obligatoria	494
Gráfico 8.16 – Distribución de los tipos de indicadores en los sistemas autonómicos de indicadores de las CCAA.....	512

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 8.1 – Año del Real Decreto de transferencia y de la actual ley autonómica en materia educativa	485
Mapa 8.2 – Unidades Autonómicas de Evaluación y año de creación	488
Mapa 8.3 – Número de trabajadores y acceso a los puestos de trabajo.....	498
Mapa 8.4 – Dimensiones del sistema educativo evaluadas en las CCAA	507
Mapa 8.5 – Competencias y cursos evaluados en la evaluación de estudiantes en las CCAA.....	509
Mapa 8.6 – Uso de los resultados de las evaluaciones en las CCAA.....	517

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2.1 – Resumen del Epígrafe ‘2.3 rendición de cuentas o <i>accountability</i> ’	104
Tabla 2.2 – Factores que intervienen en la eficacia escolar	124
Tabla 2.3 – Paradigmas por los que ha transitado la eficacia escolar	125
Tabla 3.1 – Objetos de evaluación de los organismos internacionales	161
Tabla 3.2 – Frecuencia de los programas de evaluación de sistemas educativos de los organismos internacionales	162
Tabla 3.3 – Aseguramiento de la calidad en Primaria y Secundaria	178
Tabla 3.4 – Competencias de los órganos responsables de las evaluaciones a nivel federal de los países seleccionados	211
Tabla 3.5 – Objetos de las evaluaciones a nivel federal de los países seleccionados.....	212
Tabla 3.6 – Competencias y contenidos evaluados en las evaluaciones nacionales a estudiantes .	213
Tabla 4.1 – Ventajas de la descentralización educativa	236
Tabla 4.2 – Inconvenientes de la descentralización educativa.....	239
Tabla 4.3 – Reales Decretos de transferencias por Comunidades Autónomas	245
Tabla 5.1 – Leyes autonómicas en educación y su año de aprobación	278
Tabla 5.2 – Unidades Autonómicas de Evaluación.....	279
Tabla 6.1 – Relación entre las fases de la investigación y la estructura de la tesis.....	287
Tabla 6.2.1 – Árbol de dimensiones, parámetros de comparación e indicadores (I)	295
Tabla 6.2.2 – Árbol de dimensiones, parámetros de comparación e indicadores (II).....	298
Tabla 6.3 – Árbol de dimensiones, parámetros de comparación e indicadores de contexto	302
Tabla 6.4 – Cumplimiento de los criterios de selección por las CCAA.....	304
Tabla 6.5 – Revistas científicas seleccionadas para la revisión bibliográfica	306
Tabla 6.6 – Bases de datos consultadas para la revisión bibliográfica	307
Tabla 6.7 – Palabras clave seleccionadas para realizar la revisión bibliográfica.....	308
Tabla 6.8 – Relación de participantes en las entrevistas semiestructuradas	312
Tabla 6.9 – Relación de códigos para las citas textuales de las transcripciones.....	313
Tabla 6.10 – Bloques y apartados del guión completo realizado a cada perfil de participante.	314

Tabla 7.1 – Parámetros e indicadores relativos al parámetro de Contexto General andaluz	320
Tabla 7.2 – Parámetros e indicadores relativos al parámetro de Contexto Educativo No Universitario andaluz.....	322
Tabla 7.3 – Alumnado en Primaria y ESO por titularidad de centro en Andalucía.....	331
Tabla 7.4 – Resumen de los indicadores de estructura financiera para el año 2015 de AGAEVE	331
Tabla 7.5 – Sistema Andaluz De Indicadores de la educación 2015	342
Tabla 7.6 – Instrumentos y estrategias de recogida de información de los programas andaluces .	346
Tabla 7.7 – Meses de realización de las recogidas de datos para las evaluaciones del curso 2014 – 2015 en Andalucía.....	351
Tabla 7.8 – Parámetros e indicadores relativos al parámetro de Contexto General canario	356
Tabla 7.9 – Parámetros e indicadores relativos al parámetro de Contexto Educativo No Universitario canario	357
Tabla 7.10 – Funciones de la Agencia emanadas del Decreto 1/2010, de 12 de enero.....	361
Tabla 7.11 – Alumnado en Primaria y ESO por titularidad de centro en Canarias.....	367
Tabla 7.12 – Resumen de los indicadores de estructura financiera para el año 2015 de ACCUEE	368
Tabla 7.13 – Meses de realización de las recogidas de datos para las evaluaciones del curso 2015 – 2016 en Canarias.....	383
Tabla 7.14 – Parámetros e indicadores relativos al parámetro de Contexto General catalán.....	387
Tabla 7.15 – Parámetros e indicadores relativos al Contexto Educativo No Universitario catalán	389
Tabla 7.16 – Alumnado en Primaria y ESO por titularidad de centro en Cataluña	397
Tabla 7.17 – Resumen de los indicadores de estructura financiera del CSESE.....	397
Tabla 7.18 – Sistema catalán de indicadores de la educación 2015	408
Tabla 7.19 – Instrumentos y estrategias de recogida de información de los programas catalanes.	414
Tabla 7.20 – Meses de realización de las recogidas de datos para las evaluaciones del curso 2014 – 2015 en Cataluña	419
Tabla 7.21 – Parámetros e indicadores relativos al parámetro de Contexto General vasco	424
Tabla 7.22 – Parámetros e indicadores relativos al parámetro de Contexto Educativo No Universitario vasco.....	425

Tabla 7.23 – Alumnado en Primaria y ESO por titularidad de centro en el País Vasco	434
Tabla 7.24 – Resumen de los indicadores de estructura financiera del ISEI – IVEI.....	434
Tabla 7.25 – Sistema vasco de indicadores de la educación 2014.....	449
Tabla 7.26 – Instrumentos y estrategias de recogida de información de los programas vascos....	454
Tabla 7.27 – Meses de realización de las recogidas de datos para las evaluaciones del curso 2014 – 2015 en el País Vasco	461
Tabla 8.1 – Comparativa del parámetro “Demografía”	474
Tabla 8.2 – Comparativa del parámetro “Crecimiento Económico Y Bienestar”	476
Tabla 8.3 – Comparativa del parámetro “Inversión En Educación”	477
Tabla 8.4 – Comparativa del parámetro “Organización”.....	478
Tabla 8.5 – Comparativa del parámetro “Impacto De Los Aprendizajes”	482
Tabla 8.6 – Desarrollo normativo sobre evaluación del sistema educativo	486
Tabla 8.7 – Sentido institucional de las Unidades Autonómicas de Evaluación	490
Tabla 8.8 – Funciones de las Unidades Autonómicas de Evaluación	491
Tabla 8.9 – Estructura orgánica de las Unidades Autonómicas de Evaluación y nombramiento de los cargos unipersonales	493
Tabla 8.10 – Estructura financiera de las Unidades Autonómicas de Evaluación para el año 2015	496
Tabla 8.11 – Estructura organizativa y personal de las Unidades Autonómicas de Evaluación	499
Tabla 8.12 – Relación con la comunidad educativa de las Unidades Autonómicas de Evaluación	501
Tabla 8.13 – Sentido de las políticas y programas de evaluación	504
Tabla 8.14 – Programas de evaluación propios de las Comunidades Autónomas.....	508
Tabla 8.15 – Cursos y competencias evaluadas a los estudiantes en el curso 2014 – 2015.....	511
Tabla 8.16 – Tipos, número y porcentaje de indicadores que forman parte de los sistemas de indicadores autonómicos del año 2015	512
Tabla 8.17 – Instrumentos de evaluación utilizados por las diferentes CCAA en sus programas .	514
Tabla 8.18 – Difusión de los resultados de las evaluaciones	516
Tabla 8.19 – Uso de los resultados de las evaluaciones	519
Tabla 8.20 – Temporalidad de las evaluaciones realizadas por las Comunidades Autónomas en el curso 2014 – 2015.....	520

ÍNDICE DE ANEXOS

Los anexos se presentan en una unidad externa de memoria, en el siguiente orden:

ANEXO 1: modelo de ficha bibliográfica.

ANEXO 2: guión de la entrevista.

ANEXO 3: Informe positivo del Comité de Ética de la Investigación de la UAM

ANEXO 4: carta informativa para los informantes clave.

ANEXO 5: transcripciones completas de las entrevistas.

LISTADO DE ACRÓNIMOS

Acrónimo	Nombre completo
ACCUEE	Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa
AGAEVE	Agencia Andaluza de Evaluación Educativa
CCAA	Comunidades Autónomas
CINE	Clasificación Internacional Normalizada de la Educación
INEE	Instituto Nacional de Evaluación Educativa
ISEI – IVEI	Instituto Vasco de Evaluación e Investigación
MECD	Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte
OOII	Organismos Internacionales
UAE	Unidad Autonómica de Evaluación

RESUMEN

En esta investigación se analizan las políticas que desarrollan las Comunidades autónomas españolas en el ámbito de la evaluación de sus sistemas educativos en los niveles obligatorios. Concretamente, se estudian tanto las políticas a nivel administrativo (estructura de la unidad responsable de la evaluación) como a nivel propiamente evaluativo y metodológico (sentido de las evaluaciones, dimensiones evaluadas, instrumentos y estrategias de recogida de información, difusión y uso de los resultados y temporalidad y frecuencia de las evaluaciones).

Siguiendo la metodología comparada en Educación, para la recogida de información se hizo uso de métodos cualitativos. Por una parte, el análisis documental tanto de las publicaciones de las unidades de evaluación de las Comunidades Autónomas, como de la legislación nacional y autonómica. Por otra parte, se realizaron entrevistas semiestructuradas a los responsables de las evaluaciones del sistema educativo de cada Comunidad Autónoma seleccionada, con el objetivo de conocer cómo y en qué circunstancias se están desarrollando estas políticas.

Se seleccionaron las Comunidades autónomas de Andalucía, Canarias, Cataluña y País Vasco. Tuvimos en cuenta que contaran con cierta experiencia en la evaluación de su sistema educativo y con sensibilidad a una evaluación del mismo que busque conocer su sistema más allá del rendimiento de los estudiantes, pues entendemos que una evaluación del sistema educativo debe tener carácter sistémico.

Una vez concluido el estudio y teniendo en cuenta todos los aprendizajes acontecidos durante el mismo, proponemos un modelo de evaluación sistémica del sistema educativo. Un modelo que supera la estructura jerárquica de los modelos tradicionales porque asume que la evaluación del sistema educativo no se puede dividir en compartimentos estancos, sino que tiene que ser un trabajo compartido por el sistema y que lo abarque íntegramente. Nuestro modelo, aparte de señalar las dimensiones que se deben tener en cuenta, también se adentra en las metodologías, en los instrumentos y las estrategias de recogida y análisis de la información, así como en la difusión y uso de los resultados. Por último, proponemos una serie de recomendaciones, a nivel administrativo y político, que deberían tenerse en cuenta para asegurar el éxito del modelo.

ABSTRACT

This research analyzes the policies developed by the Spanish Autonomous Communities in the field of assessment of compulsory education within their regions. Specifically, both policies, at an administrative level (structure of the unit responsible for assessment) and at the level of assessment and methodological aspects (e.g., assessed dimensions, tools and strategies for collecting information, dissemination and use of results and timing and frequency of assessments).

Following the Comparative Methodology in Education, qualitative methods were used for data collection. On the one hand, the documentary analysis covered all publications of assessment units of each selected Autonomous Community, as well as national and regional legislation. On the other hand, semi-structured interviews were conducted with those responsible for assessing the education system at each participating Autonomous Community, aiming to know how and under what circumstances these policies are being developed.

Autonomous Communities of Andalusia, the Canary Islands, Catalonia and the Basque Country were selected. For the selection process, we took in consideration their experience in assessing their education systems and their understanding towards assessment that goes beyond their students' performance. It is necessary to understand that the assessment of the educational system must have a systemic approach.

Therefore, once the study was completed and considering all lessons learned during the research, we propose a systemic assessment model of education system. A model that overcomes the hierarchical structure of traditional models because it assumes that the assessment of an education system cannot be divided into watertight compartments. It must be a shared work within and with a scope that covers the whole system. Our model, apart from pointing out the dimensions that must be considered, it also goes into methodologies, instruments and strategies of collection and analysis of information, as well as in dissemination and use of results. Finally, we propose a series of recommendations, at administrative and political levels, that should be considered to ensure the success of the model.

INTRODUCCIÓN

Las motivaciones personales definieron el objeto de estudio

Si hubiese ido haciendo caso a los consejos de las personas que me quieren y me rodean (que no siempre se dan las dos condiciones en sentido positivo) seguramente la tesis que ahora se introduce no sería sobre evaluación, ni sobre ningún campo de interés para la Educación o la Pedagogía. Posiblemente estaría más cerca de disciplinas como el Cine, el Periodismo, la Literatura, la Historia o la Ciencia Política. De hecho, si el Movimiento Scout no se hubiese cruzado en mi camino, sería posible que esta tesis doctoral versara sobre los chimpancés o algún estudio derivado de la investigación contra el cáncer. Mi primer amor fue la Biología, pero en el fondo lo que estaba admirando es la destreza de un profesor para conquistar a sus estudiantes a través de unas clases geniales que espero nunca olvidar. Tomás, mi profesor de Biología del instituto, definió tanto mi vida académica que algún día tengo que tener la oportunidad de decírselo. La definió porque reconducir mi formación de la Biología a la Pedagogía no me alejó de sus enseñanzas. Es más, me acercó más a él porque lo que le distinguía no eran sus conocimientos técnicos, sino su forma de transmitirlos. Mi profesor de Biología por una parte y el Escultismo por la otra, me lanzaron a la Pedagogía. Una travesía sin retorno. Desde el primer momento supe que ahora sí había acertado. Mis años en Pedagogía, la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad de Salamanca, mis compañeros, mis profesores, la propia vida salmantina (recogimiento y estudio), fueron definiendo mi trayectoria.

Estudiar en Salamanca, disfrutar su vida universitaria desde su sentido más profundo y natural, significa interés por aprender, por conocer la Historia de la universidad, asistir a conferencias, leer sobre antiguos estudiantes y profesores ilustres como Unamuno, Fray Luis, Salinas, Nebrija, Góngora, Calderón, Tierno Galván, o interesarse por aprender quién fue Abraham Zacut y por qué todos estudiamos en sus pasillos. Vivir la Universidad desde dentro, empaparse del significado de ella. Dice Sabina, refiriéndose al Comala de Rulfo, que “al lugar donde has sido feliz no debieras tratar de volver”, pero a Salamanca siempre hay que volver.

En mis estudios de Pedagogía la evaluación siempre llamó mi atención. Me interesé desde el primer momento. Desde los primeros cursos, cuando tenía la oportunidad de orientar las tareas hacia la evaluación no lo dudaba. Tuve buenos profesores, los que me hicieron pensar la evaluación desde un punto de vista más teórico (Ángel García del Dujo),

antropológico (García Carrasco), o desde concepciones metodológicas (María José Rodríguez Conde y Esperanza Herrera), didácticas (María Clemente) y políticas (Juan Carlos Hernández Beltrán y Belén Espejo). Entre todos estos profesores y algunos otros, fueron definiendo en mí una idea propia de evaluación y de cómo esta tendría que orientarse para ser sistémica, justa, emancipadora y promotora de equidad en la educación.

Mi posterior paso por los estudios de postgrado, especialmente dos másteres, también fueron decisivos. Por una parte, el Máster en Políticas Públicas y Sociales dirigido por el profesor Vicenç Navarro en la Universidad Pompeu Fabra, que gracias a profesores visitantes como Xavier Bonal, Jordi Calero, Francesc Pedró o David Sancho, consiguió darme otra perspectiva de la evaluación y, ahora sí, de la evaluación de políticas educativas. Por otra parte, el Máster en Calidad y Mejora de la Educación de la Universidad Autónoma de Madrid, me permitió dar sentido a todas mis ideas. Profesores de la talla de Agustín de la Herrán, Héctor Monarca, Javier Murillo y, por supuesto, Javier M. Valle, fueron fundamentales para completar mi formación y facilitarme los mimbres necesarios para empezar a definir mi investigación.

La evaluación, tras este periplo de formación universitaria inicial y de postgrado, no me había dejado de interesar. Y así, con la venia de mi director de tesis, nos pusimos a definir el objeto de estudio. Tenía claro que “evaluación” y “políticas educativas” era una combinación muy motivadora para mí. Y aquí entra la Educación Comparada. Tanto mi director, como antes la profesora Clementina García Crespo durante la carrera, me habían inoculado el virus de la Comparada. Así que, ya tenemos “evaluación de políticas educativas desde una perspectiva comparada”. En un primer acercamiento al objeto de estudio, encontramos que los programas internacionales estaban muy estudiados, y en España teníamos una legislación que dotaba a las Comunidades Autónomas de capacidad para evaluar el sistema en su territorio. Además, la LOE hablaba de “evaluaciones de diagnóstico”, con una clara intencionalidad formativa. Todo sonaba bien. Teníamos que probar a dirigir esta orquesta de ideas e intentar sacar una composición interesante. Y aquí estamos. El camino no ha sido corto, tampoco muy abrupto, pero estamos a punto de llegar a término. Sin embargo, esto solo fueron los preparativos del viaje doctoral. Cavafis tiene razón, lo importante es el camino a Ítaca.

Sentido y justificación del objeto de estudio

Más allá de las motivaciones personales, este trabajo encuentra su justificación en tres aspectos, que tratamos a fondo en el Marco Teórico pero que ahora apuntamos brevemente.

En primer lugar, la importancia que actualmente tiene la evaluación de los sistemas educativos. Tendencias supranacionales como la globalización, la rendición de cuentas o la eficacia escolar, desencadenan un interés masivo por la evaluación. Las evaluaciones internacionales cada vez tienen mayor capacidad de influencia en las agendas políticas de los diferentes estados, y se están justificando cambios legislativos como respuestas a los resultados en estos programas internacionales de evaluación. Además, tanto las tendencias supranacionales como las evaluaciones internacionales, tienen implicaciones en la calidad de los sistemas educativos. Implicaciones que llegan a los estudiantes, a los docentes, a los centros, a la propia administración y a la sociedad en general, que revierten en el sistema en forma de cambios políticos, reestructuraciones de plantilla, nuevos diseños curriculares, etc. Todo esto envuelto en una preocupante falta de información o dificultades para entender la información que se facilita, que no promueve el debate sosegado y basado en evidencias que requieren los cambios en educación.

En segundo lugar, dentro del ámbito español se dan dos procesos muy interesantes para la evaluación de sus políticas de evaluación del sistema educativo. Por una parte, la descentralización administrativa y política en la que estamos inmersos ha supuesto el traspaso de las competencias educativas a los gobiernos autonómicos, y estos gozan de bastante independencia en la implementación de estudios y evaluaciones. Por otra, el cambio político que tuvo lugar en 2011 supuso la puesta en marcha de una nueva estructura legislativa con la aprobación en diciembre de 2013 de la LOMCE. Este cambio se produjo en el proceso de solidificación del proyecto de tesis, y tuvimos que introducir a tientas algunas ideas que no sabíamos si se iban a consolidar o no en el desarrollo normativo. El cambio de paradigma en evaluación que supuso la LOMCE hacía muy interesante el estudio de cómo iban a responder las Comunidades Autónomas.

En tercer lugar, la falta de estudios previos sobre el trabajo que realizaban las diferentes Comunidades Autónomas en la evaluación de sus sistemas educativos desde una perspectiva comparada. Era interesante conocer qué estaban haciendo, en qué se basaban, por qué evaluaban lo que evaluaban y no otros elementos del sistema, quién les había impulsado a hacerlo, cómo lo estaban viviendo los centros... todas estas respuestas y algunas otras motivaron el estudio y ahora lo justifican.

Síntesis y estructura de la tesis

El trabajo que ahora presentamos se organiza en tres bloques, que pretenden responder a las tres fases fundamentales de un estudio: estado del arte, investigación y conclusiones y propuestas de mejora que extraemos teniendo en cuenta los dos bloques anteriores.

El primer bloque de contenidos, el estado del arte, se refiere al **Marco Teórico**. Este Marco Teórico está compuesto por cinco capítulos, que van acotando el objeto de estudio, desde lo más general (componentes de la evaluación) hasta lo más concreto (la evaluación de la educación básica en las Comunidades Autónomas).

El primer capítulo nos sirve para delimitar conceptualmente qué se entiende por evaluación, sus componentes, qué relación existe entre calidad educativa y evaluación, cómo se ha ido construyendo la relación Estado – evaluación y aterrizamos en la conceptualización de la evaluación de sistemas educativos. De esta forma, terminamos este primer capítulo definiendo qué entendemos nosotros por evaluación sistémica del sistema educativo.

El segundo capítulo recorre las tendencias inspiradoras de la evaluación externa de sistemas educativos: la globalización, la rendición de cuentas y la eficacia escolar; lo hacemos a través de la revisión de la literatura, presentamos diferentes concepciones, perspectivas, autores, investigaciones, evidencias, visiones críticas, etc., de cada una de las tendencias que han servido para inspirar la evaluación de los sistemas educativos.

El tercer capítulo recoge los modelos de evaluación de sistemas educativos, tanto desde un punto de vista teórico (con las aportaciones de diferentes académicos), como desde el punto de vista material (de los Organismos Internacionales y algunos países federales). Creíamos que las conclusiones que se extraerían de este análisis podrían ser de interés.

El cuarto capítulo se centra en el fenómeno de la descentralización educativa y, concretamente, en el proceso que se ha seguido en España con la transferencia de competencias educativas.

El quinto y último capítulo de este primer bloque, demarca la evaluación del sistema educativo en España: sus orígenes, la llegada a la actual etapa democrática, el histórico de leyes orgánicas, la legislación actual, los programas de evaluación del sistema educativo nacional, para terminar con la evaluación de la educación básica en las Comunidades Autónomas (competencias, legislación y modelos institucionales).

El segundo bloque de contenidos, se compone de la **Investigación** propiamente dicha. Abarca tres capítulos (capítulos 6, 7 y 8). El capítulo 6 expone la metodología de investigación: la delimitación de las unidades de análisis, del método de investigación, de las estrategias de recogida y análisis de información y, por último, señala brevemente cómo se ha procedido en las fases del método comparado.

El capítulo 7 aglutina toda la fase descriptiva de la investigación. El sometimiento de cada unidad de análisis al árbol de dimensiones, parámetros e indicadores que definimos en el capítulo 6. Se trata de una descripción exhaustiva a nivel de indicador de qué está haciendo la región en lo que se refiere a sus políticas de evaluación del sistema educativo de la educación básica. Tanto desde su desarrollo normativo – institucional hasta el político – programático.

El capítulo 8 presenta la yuxtaposición y la comparación de la descripción que acabamos de relatar en el capítulo 7. A través del uso de diferentes elementos (tablas, gráficos y mapas) se expone la información de cada Comunidad a nivel de parámetro, y se comparan extrayendo algunas ideas fundamentales que son determinantes en el siguiente capítulo.

El tercer bloque de contenidos se refiere a la **Prospectiva**. Última fase del método comparado que aglutina dos capítulos que se corresponden con las Conclusiones y las Propuestas.

El capítulo 9 contiene las conclusiones de la investigación, concretamente las comparativas de cada dimensión de análisis y la discusión que emana de estas conclusiones, que incluye interpretación e inferencia por nuestra parte. Además, este capítulo también ofrece las fortalezas y las limitaciones de la investigación, así como algunas posibles futuras líneas de investigación por las que se podría transitar a partir de las conclusiones de esta tesis.

El capítulo 10, último capítulo de la tesis, se refiere a las Propuestas. Fundamentalmente se presenta nuestra propuesta de modelo de evaluación sistémica del sistema educativo. Un modelo que, aun centrado en la educación básica y en las CCAA, es suficientemente versátil para ser aplicado en otros entornos. Junto con el modelo, se detallan algunas propuestas en forma de recomendación para el éxito del mismo que suponen aprendizajes de la investigación desarrollada anteriormente.

CAPÍTULO 1. MARCO CONCEPTUAL DE LA EVALUACIÓN SISTÉMICA

Este capítulo pretende delimitar conceptualmente los diferentes elementos de los que se compone la evaluación sistémica y que van a resultar determinantes a la hora de afrontar la investigación y, más tarde, las propuestas de mejora. Seguidamente, haremos referencia a la relación entre calidad educativa y evaluación. Y finalmente, nos detendremos en el marco conceptual de las políticas públicas de evaluación y, más concretamente, en la evaluación de sistemas educativos, que a la postre es el objeto de investigación de esta tesis doctoral.

1.1 Conceptualización de los elementos de la evaluación

Un buen análisis histórico – evolutivo y epistemológico sobre la evaluación podemos encontrarlo en manuales como los de Adams y Townsed (2006), Guba y Lincoln (1989), House (1992), Lukas y Santiago (2009), Nevo (2009), Santos Guerra (2014), Simons (1999) o Stake (2004). En este momento, se centra la atención en aquellos aspectos relacionados con la evaluación educativa en general, y con la evaluación externa y de sistemas en particular, que sean relevantes para nuestra idea de evaluación que al final del capítulo concretaremos.

Es innegable que la evaluación ha sufrido una evolución en los últimos tiempos que le ha permitido ganar terreno en el espectro público y político. La diversificación a la que se refiere Tiana (2009) ha sido la estrategia de la que se ha servido la evaluación para ganar en importancia política. Esta evolución, sostiene el mismo autor, va vinculada a los cambios experimentados por los sistemas educativos actuales. Y es que los movimientos de descentralización y autonomía escolar han sido determinantes para que los gestores y los responsables políticos se esmeren en conocer qué está pasando en el sistema educativo. A mayor autonomía, mayor es la necesidad de evaluar el sistema.

El concepto de evaluación lleva aparejadas dos ideas sin las cuales perdería su sentido. Una de estas ideas es la de **retroalimentación**. Como nos señalan Castro y Gaviria (2009)

la evaluación es el sistema de retroalimentación que permite que el sistema educativo evolucione en concordancia con las necesidades sociales cambiantes. En todos los casos la existencia de la evaluación como sistema de retroalimentación es la condición ineludible para la existencia de la conducta adaptativa en el propio sistema educativo (...) la evaluación introduce orden en la educación (p. 149).

Introducir orden en el sistema es la expresión que utilizan estos autores para referirse a los procesos de mejora que se deben derivar de todo proceso evaluativo. En este sentido, Pérez Juste (2002) será taxativo al afirmar que “no hay evaluación pedagógica sin toma de decisiones de mejora” (p. 52) y Castro y Navarro (2012) son igualmente rotundos al aseverar que “las decisiones de mejora son las consecuencias de una evaluación y una evaluación sin consecuencias no es efectiva” (p. 86). Otra de las ideas inseparables al concepto de evaluación es la de **comparabilidad**. Evaluar es comparar. Así lo expresa Martínez Rizo al entender la evaluación como “el juicio de valor que resulta de contrastar el resultado de la medición de una realidad empírica con un parámetro normativo previamente definido” (2009b, p. 31). Podemos afirmar, entonces, que el proceso básico que subyace a la evaluación es la comparación destinada a la “optimización del objeto a

evaluar, es un estímulo para un proceso de transformación” (Castro y Navarro, 2012, p. 84)¹. Robert Stake profundiza en esta idea y sostiene que “la evaluación consiste en la búsqueda del conocimiento sobre el valor de algo (...) siempre consiste en una determinación de los méritos y los defectos. A veces es mucho más, pero su función esencial es la de establecer el mérito de algo” (2006, p. 61).

Volviendo sobre el proceso evolutivo de la evaluación, defiende Vázquez Alonso (2001) que “el concepto de evaluación ha ido evolucionando intensamente, haciéndose más complejo y superando la simple idea de evaluación como calificación y examen de alumnos, aunque ésta continúa siendo un reto perenne de la enseñanza en el aula” (p. 249). Pues bien, de acuerdo con esta idea, en las últimas décadas se ha generalizado la preocupación por evaluar el conjunto del sistema educativo y los distintos elementos que lo forman: Administración educativa, centros de enseñanza, proyectos, profesorado y equipos directivos. En este sentido, Martínez Rizo apuntará que

un buen sistema de evaluación no deberá prestar atención solo a una u otra dimensión de la calidad; debe atenderlas todas. Algunas veces la evaluación se reduce a aplicar pruebas de rendimiento, lo cual no es adecuado: el nivel de aprendizaje que alcancen los alumnos es una dimensión fundamental, pero no la única, de la calidad (2009b, p. 31).

Por esta razón, la evaluación del sistema educativo es un proceso complejo y complejizado en el que resulta extremadamente complicado sacar conclusiones válidas para todos los contextos evaluados. Sobre esta **complejidad**, Santos Guerra (2014) mantiene que la evaluación es el espejo de quién la concibe

la evaluación es un fenómeno de tal complejidad que permite poner sobre el tapete todas nuestras concepciones: desde lo que es la práctica educativa hasta el modelo de sociedad que la alberga, desde la concepción del individuo hasta el tipo de cultura deseable. (...) dime lo que piensas de la evaluación (dime cómo la haces) y te diré qué tipo de persona y de profesional eres (p. 13).

Dada la cantidad de objetos potencialmente evaluables que tiene un sistema educativo, y dada la gran variabilidad de sujetos que se ven afectados tanto directa como indirectamente por estas evaluaciones, resulta fundamental la independencia de los evaluadores. Kushner (2011) nos invita a entender la independencia como una “garantía al ciudadano de que hay un proceso político en marcha (que da cuentas a la sociedad) y al cual tienen acceso” (p. 8). Evaluar es tomar decisiones, hacer juicios de valor y, en este sentido, al evaluar se corre el riesgo de convertir a esta herramienta en un fin en sí misma. Así lo entiende también Stobart (2010, p. 135) al advertir que “la evaluación puede tanto debilitar

¹ Para profundizar sobre la idea de comparabilidad son interesantes los trabajos de Elliot y Greateorex (2002), Cussó y D’amico (2005), Ramírez Iñiguez (2010), o Wyse, Dean, Viger y Vansickle (2013).

como estimular el aprendizaje” y que “con el fin de que el individuo compita en el mercado laboral, la evaluación puede convertirse en un fin en sí misma: es el resultado lo que cuenta; la calidad del aprendizaje es irrelevante”. Pero no es el único riesgo al que nos enfrentamos al poner en marcha una evaluación, sino que, aunque nos detendremos más adelante en este punto, nos enfrentamos a otros tales como las tensiones existentes entre los objetivos de la educación y los objetivos de la evaluación, o entre el sentido de la educación y el sentido de la evaluación. En este punto, Marchesi entiende que

hay múltiples desajustes y discrepancias en el ámbito de la evaluación (...) Los tres más importantes se refieren a la coherencia entre el significado de la educación y los objetivos de las evaluaciones, a la definición y las finalidades de las evaluaciones y a las relaciones entre la evaluación, la política y el cambio educativo (2009a, p. 161).

A pesar de que Santos Guerra, no sin cierta ironía, nos provoque afirmando que la evaluación “podría ser hasta tortura” (2014, p. 7), existe un amplio consenso en la necesidad de la evaluación de los sistemas educativos y en entenderla a ésta como una de “las estrategias principales para la mejora de la calidad de la enseñanza” (Marchesi, 2009a, p. 7), cuyos objetivos deben ser “mejorar la calidad de la educación, lograr reducir las desigualdades educativas, orientar el cambio educativo y las políticas públicas que lo gestionan, fortalecer las escuelas, favorecer el desarrollo profesional de los docentes y mejorar el aprendizaje de todos los alumnos” (Marchesi, 2009a, p. 9). Por eso, estamos de acuerdo con Trillo (2002, p. 9) cuando parafraseaba a Gabriel Celaya sosteniendo que “la evaluación es un arma cargada de futuro”, y aunque también apunta que es “una fuente inagotable de dilemas” (2002, p. 11), creemos que debemos entenderla más como una oportunidad que como una amenaza.

Para que esta oportunidad sea real, la evaluación debe incorporar “múltiples dimensiones que se valoren o se equilibren entre sí para que de la valoración y reflexión de datos se pueda conducir a procedimientos de cambio” (Martínez Lobato, 2007, p. 3). Entre estas dimensiones, destacan las dimensiones técnica y éticas de las que hablan Chavarría y Borrell (2002) y Sarramona (2003) o las dimensiones políticas y sociales que añade Santos Guerra (2014) y que a su juicio son irrenunciables porque permiten saber si estamos perjudicando o favoreciendo a unas personas y valores. Mientras que para Marchesi

lo que determina el impacto real de la evaluación por una vía o por otra es la consistencia y relevancia de la información obtenida, así como la forma y persistencia de transmitir la información a los distintos sectores educativos. Al final, lo importante no es tanto la manera como se utiliza la información, sino el impacto que provoca en los sectores implicados (2009b, p. 166).

Este impacto, que se analiza más en profundidad en el apartado del *accountability* en el capítulo 2, lo han estudiado autores como Santos Guerra (2014) para la cultura escolar, como Bandalos (2004) y Pecek et al. (2008) para los docentes, o como Gimeno Sacristán (1988), Monarca (2012b) o Perrenoud (2008) para el caso del currículum.

Estas discrepancias pueden desembocar en lo que Iaíes (2003) ha llamado el abandono de la escuela ante la sociedad; afirma este autor que “la escuela se ha quedado sola delante de la sociedad” (p. 21) desde el momento en el que el sistema no genera estrategias, programas, regulaciones, que faciliten la tarea innovadora dentro de los centros convirtiéndolos de esta manera en agentes meramente burocráticos incapaces de mejorar los procesos por sí mismos. Granovzky (2003) al hablar de “la evaluación como fetiche” nos amplía la idea de Gustavo Iaíes, al referirse al ruido que se genera con las evaluaciones. Sostiene la autora que este ruido

se produce cuando la evaluación cumple su papel de profecía autocumplida y asciende en el ranking de la agenda pública hasta parangonarse con la mismísima política educativa. Esa es la fetichización tan temida. La imagen termina reemplazando al objeto y ya nadie puede saber de qué se habla cuando las cosas no eran tan difíciles (2003, p. 99).

Ahora es Iaíes quien complementa a Granovsky y nos advierte de que

las evaluaciones de la calidad han lanzado al sistema educativo a la discusión política y, por lo tanto, las consecuencias de dichas discusiones generan un fuerte impacto sobre la imagen de los gobiernos, sobre el campo de la política educativa y sobre el de la política en general (2003, p. 22).

En este punto Granovsky (2003, p. 109) sugiere que “nada reemplace al ejercicio de la política”. Volveremos sobre la relación entre política, Estado y evaluación en un epígrafe posterior, pero adelantemos que para evitar todas estas problemáticas es importante que los sistemas educativos sean flexibles (Tiana, 2009, p. 19) y que el sistema de evaluación atienda a todas las dimensiones de la calidad, no únicamente al rendimiento de los estudiantes que, siendo una dimensión fundamental, no es la única.

Cerramos este epígrafe con la reflexión de Ramírez Iñíguez quien defiende el carácter político de la evaluación y sus potencialidades para la mejora, concluyendo que “la evaluación debe ser un instrumento que fundamente el análisis holístico de la educación para la elaboración de políticas educativas orientadas hacia la autonomía institucional, los compromisos colectivos y el respeto a las diferencias” (2010, p. 9).

1.1.1 Paradigmas de la evaluación

Pretender en este trabajo mostrar un análisis profundo de los diferentes paradigmas existentes en la literatura académica sobre evaluación es una osadía en la que no

entraremos. Esta labor ya ha sido afrontada por otros autores como Guba y Lincoln (1989), Kenny (2007), Hickey et al. (2006), Simons (1999), Stufflebeam, Madaus y Kellaghan (2000), o Vázquez Alonso (2001). Así que, nos limitaremos a presentar brevemente cada uno de los paradigmas que más se encuentran en la literatura, asumiendo que no son los únicos, pero son los que se identifican en la evaluación de sistemas educativos.

Al hablar de paradigma nos estamos refiriendo a las “realizaciones científicas universalmente reconocidas que, durante cierto tiempo, proporcionan modelos de problemas y soluciones a una comunidad científica” (Kuhn, 2004, p. 13), es decir, un paradigma es la forma predominante de plantear y resolver problemas en las ciencias. Según Kuhn, corresponde a un marco conceptual dado, con el léxico de una comunidad que prioriza problemas, métodos y técnicas de investigación y análisis y establece las normas (o “estándares”) de la racionalidad y de lo que es valioso o “científico”. En el campo de la evaluación, igual que en el campo de la investigación educativa, se reconocen fundamentalmente tres paradigmas: positivista, interpretativo y crítico. Cada uno de estos paradigmas lleva consigo un enfoque metodológico diferente y propone distintas funciones para la evaluación.

En primer lugar, el paradigma positivista² introducido en el siglo XIX por Auguste Comte entiende la realidad como algo único que sólo puede conocerse a través de la experiencia. El mundo educativo es considerado como un sistema de variables que pueden estudiarse independientemente las unas de las otras como partes de ese sistema. A través de la investigación empírico – analítica pueden construirse las teorías que se considerarán universales porque no se corresponden con contextos ni momentos concretos. Además, este paradigma asume la neutralidad como una cuestión intrínseca a la investigación puesto que la aplicación del método científico es riguroso y evita sesgos subjetivos. Este modelo ha sido ampliamente criticado al aplicarse a las Ciencias Sociales, así lo ponen de manifiesto Cohen y Manion al sostener que

donde el positivismo tiene menos éxito, sin embargo, es en su aplicación al estudio del comportamiento humano, donde la inmensa complejidad de la naturaleza humana y la cualidad fugaz e intangible de los fenómenos sociales contrasta fuertemente con el orden y la regularidad del mundo natural. Este punto es hoy en día más aparente en los contextos de aula y escuela donde los problemas de enseñar, aprender e interactuar presentan al investigador positivista un enorme reto (1990, p. 37).

Kushner y García Sánchez ahondan en la crítica a este enfoque considerando que

² Este paradigma también se conoce como paradigma cuantitativo, científico, empírico – analítico, racionalista o tecnológico.

(i) Su visión reduccionista, que lleva a someter a evaluación sólo a los elementos terminales del sistema; (ii) Su consideración acrítica de los objetivos de la política o el programa, tal cual son formulados por las autoridades educativas, como referentes para juzgar su calidad. (iii) El análisis del programa sin tener en cuenta el contexto en el que éste se inserta. (iv) La debilidad de las técnicas y métodos utilizados (fundamentalmente test) para captar la complejidad de los fenómenos educativos (2011, p. 4).

En este sentido, Santos Guerra (2014) advierte que entender la evaluación desde una perspectiva positivista conlleva algunas consecuencias, tales como “la cultura del individualismo, de la competitividad, de la cuantificación, de la simplificación o de la inmediatez. Además, el carácter no democrático de la evaluación hace que los alumnos tengan que acomodarse a las exigencias de cada profesor” (p. 160 – 161).

En segundo lugar, intentando superar las limitaciones del paradigma positivista, surge el paradigma interpretativo³. Como nos muestran Lukas y Santiago (2009) la procedencia de este paradigma es muy heterogénea porque engloba una serie de corrientes humanístico – interpretativas “cuyo interés se centra en comprender los significados de las acciones humanas para las distintas personas implicadas en la acción social: la psicología ecológica, la etnografía holística, la antropología cognitiva, la etnografía de la comunicación y el interaccionismo simbólico” (p. 26), por lo tanto, no podemos establecer un punto de partida nítido. Dentro de este paradigma la ciencia se concibe como un elemento inmerso en un contexto social, las teorías científicas son relativas porque están envueltas en valores sociales que cambian con el tiempo, y la realidad es un complejo entramado de relaciones que sólo puede ser estudiado de forma holística. Quien asume este paradigma no busca leyes universalmente válidas sino conclusiones válidas para el contexto que esté estudiando. La aportación más importante de este paradigma a la educación es el acercamiento entre el evaluador y el educador, entre la investigación educativa y la práctica docente, entre los teóricos y los prácticos. Este enfoque no ha estado exento de críticas y algunas de ellas se han referido a la baja elaboración teórica de los datos, a la excesiva subjetividad, a la falta de contraste de hipótesis, a los precarios instrumentos, o, a su escasa comparabilidad o utilidad más allá del caso concreto.

En tercer lugar, habiendo superado el reduccionismo del paradigma positivista con el interpretativo, aparecen los autores que quieren ir más allá del conservadurismo del paradigma interpretativo, al que culpan por “no cuestionar a través de la investigación el status quo establecido” (Lukas y Santiago, 2009, p. 28), y proponen el paradigma crítico –

³ Este paradigma también se conoce como paradigma humanista, naturalista, etnográfico, cualitativo, fenomenológico o hermenéutico.

reflexivo⁴. Para Lukas y Santiago “el paradigma crítico asume prácticamente todas las aportaciones del paradigma interpretativo, imprimiendo a éstas las especificaciones más relacionadas con el cambio y la transformación social” (p. 30). Desde este paradigma la realidad es dinámica y evolutiva y únicamente existen percepciones individuales de esa realidad. Las investigaciones están influenciadas por los valores de la sociedad, y se considera que están al servicio de intereses políticos, por lo tanto se cuestiona la neutralidad del enfoque positivista. El enfoque crítico entiende que la investigación, la evaluación, no debe limitarse a explicar (positivismo) y comprender (interpretativo) sino que debe transformarla, debe enfocarse a la mejora. Santos Guerra (2014) afirma que

el planteamiento esencial desde esta perspectiva se refiere a la comprensión que genera el proceso de análisis. (...) Es un permanente proceso reflexivo apoyado en evidencias de diverso tipo. (...) afecta no sólo a los alumnos sino a todos los elementos del sistema y al contexto en el que se realiza la acción educativa (p. 161).

En la misma obra, más adelante, finaliza su reflexión sobre la evaluación desde el enfoque crítico concluyendo que “la evaluación así entendida se convierte en un elemento generador de rasgos positivos en la cultura escolar: cultura de la autocrítica, cultura del debate, cultura de la incertidumbre, cultura de la flexibilidad y cultura de la colegialidad” (p. 162 – 163).

El hecho de que hayan surgido unos paradigmas casi por contraposición o evolución de los anteriores no implica que el enfoque positivista esté fuera de juego. Todo lo contrario. El enfoque positivista se ha renovado incorporando discursos a favor de la gestión y la evaluación por resultados o de la implantación de sistemas de calidad y de evaluación estandarizados (Kushner, 2011). Así, lejos de debilitarse, ha cobrado fuerza y las críticas vertidas hacia la implantación de sistemas de indicadores como únicas herramientas para evaluar enseñanzas, profesores y centros, no parecen haber logrado frenar esta tendencia. A juicio de algunos autores como Kushner y Norris (2007), Ryan y Feller (2009) o Santos Guerra (1999) este hecho también está ligado a la supremacía de una visión gerencialista y neoliberal⁵ acerca de cómo debe funcionar lo público. Por otra parte, Santos Guerra sí que considera que es necesaria una evolución del paradigma positivista al crítico, y este avance cree que debe darse sobre la base de las funciones de la evaluación que considera más relevantes: el diálogo, la comprensión y la mejora. Citando a Cronbach, este

⁴ Este paradigma también es conocido como paradigma socio – crítico, investigación – acción, emancipador, ciencia crítica, orientado al cambio, etc.

⁵ Para profundizar en esta idea de la supremacía de lo neoliberal, es interesante el trabajo de Carlos Alberto Torres (2008) en el que, centrado en el caso latinoamericano, critica esta supremacía y sostiene que la lucha por la educación es una cuestión de Estado y una lucha en defensa del pacto democrático.

autor nos sitúa ante el mayor reto al que debemos enfrentarnos como profesionales de la educación: “es preciso someter la evaluación a la permanente reflexión de los profesionales y de los teóricos. ‘Diseñar una investigación evaluativa es un arte’ dice Cronbach (1987). (...) Pero, sobre todo es un reto social y un compromiso ético” (Santos Guerra, 2014, p. 166).

Estos paradigmas no son los únicos, ya lo comentamos al inicio del epígrafe, pero tampoco son excluyentes. Cada vez son más los autores que consideran que una combinación de varias perspectivas significa un enriquecimiento sustancial en la evaluación⁶. Por ejemplo, Robert Stake (2006) considera que el trabajo de calidad es un trabajo ético que, enriquecido con la ayuda del pensamiento basado en criterios y del pensamiento interpretativo, podrá dar mayor sensibilidad, pensar con más profundidad, informar con mayor cautela y compromiso mayor con las tareas de calidad. El autor apuesta por una utilización conjunta de lo que denomina “evaluación comprensiva” y “evaluación basada en estándares”. Tojar (2001) introduce una dosis alta de realidad al debate al afirmar que no existen investigadores tan coherentes como para ceñirse exclusivamente a un paradigma.

1.1.2 Principios de la evaluación

Antes de entrar a repasar los diferentes elementos de la evaluación, nos parece necesario detenernos en los principios que deben regir toda evaluación. A este respecto destacamos las aportaciones de Ramón Pérez Juste (2007) y Miguel Ángel Santos Guerra (2014), quienes cada uno adoptando un enfoque particular formulan dos propuestas acerca de los principios sobre los que debe sustentarse cualquier evaluación. En el caso de Pérez Juste, el autor señala que para que las evaluaciones sean útiles deben cumplir dos principios fundamentales (2007, p. 23): 1) “formativizarse”, es decir, diseñarse y ejecutarse de conformidad con ciertas exigencias técnicas y éticas que permitan extraer de ellas información valiosa para la mejora de las personas y de las organizaciones educativas; 2) se deben explicitar y respetar los valores de los estándares de calidad para que no se altere el sentido primigenio de la evaluación. El autor sostiene que

si se respetan estos principios, la evaluación, la cultura evaluativa, representará una aportación de extraordinario relieve a la calidad de la educación, desde el nivel del sistema educativo en su conjunto a la formación de cada una de las personas que

⁶ Son muy interesantes los trabajos sobre los modelos de valor añadido (VAM, por sus siglas inglés). Un buen ejemplo es el trabajo de Castro y Gaviria (2009), quienes defienden que “los modelos de valor añadido en educación permiten valorar simultáneamente el nivel actual de aprendizaje y la tasa de cambio o crecimiento que se ha producido por efecto de la acción de la escuela” (2009, p. 147).

se dedican a la crucial tarea educativa: educadores, padres y el propio alumnado (p. 23).

En el caso de Santos Guerra (2014), este autor nos explica en 12 enunciados qué debe cumplir una evaluación para ser educativa, porque “si hablamos de evaluación educativa debería ser no solo porque estamos evaluando fenómenos educativos sino porque educa cuando se hace, tanto a los evaluadores como a los evaluados” (p. 11). Así, los principios que propone son los siguientes (p. 13 – 19):

- La evaluación es un fenómeno moral, no meramente técnico
- La evaluación ha de ser un proceso y no un acto aislado
- Es preciso que la evaluación sea un proceso participativo
- La evaluación tiene un componente corroborador y otro atributivo
- El lenguaje sobre la evaluación nos sirve para entendernos y también para confundirnos
- Para que la evaluación tenga rigor ha de utilizar instrumentos diversos
- La evaluación es un catalizador de todo el proceso de enseñanza y aprendizaje
- El contenido de la evaluación ha de ser complejo y globalizador
- Para evaluar hace falta tener un conocimiento especializado del proceso de enseñanza - aprendizaje
- La evaluación tiene que servir para el aprendizaje
- Es importante hacer metaevaluación, o lo que es lo mismo, evaluar las evaluaciones
- La evaluación no debe ser un acto individualista sino colegiado

1.1.3 Finalidades, funciones y usos de la evaluación

1.1.3.1 Finalidades y funciones de la evaluación

Toda evaluación desde su diseño tiene un fin, una finalidad que debe dirigir todo el proceso evaluativo y que lo condiciona radicalmente, es decir, desde la raíz. Santos Guerra (2014) diferencia las finalidades en cuanto a la riqueza de su carácter pedagógico, así encuentra finalidades de carácter pedagógicamente pobre (medir, calificar, comparar, clasificar, seleccionar, jerarquizar, atemorizar, sancionar, acreditar, juzgar, exigir, promocionar) y otras de naturaleza pedagógicamente rica (aprender, dialogar, diagnosticar, comprender, comprobar, explicar, mejorar, motivar, rectificar, contrastar, reflexionar).

Por su parte, Acebal (2005) es mucho más aséptica y considera que

la evaluación tiene por finalidad comprender el proceso de la enseñanza, identificar las variables que influyen y de qué manera lo hacen, ayudar en su mejoramiento, orientar para la toma de decisiones que impacten positivamente en

el mismo en los usuarios, brindar información acerca de las posibilidades de acceso que presenta el sistema, orientar acerca de las decisiones que aseguren la calidad y equidad del sistema, y fundamentalmente contribuir a la optimización de recursos sean estos económicos, tecnológicos y humanos (p. 2).

Al final, lo que subyace a todas estas posibles finalidades es la toma de decisiones con un matiz u otro.

Diferenciar entre finalidades y funciones muchas veces no resulta especialmente sencillo, más aún cuando algunos autores llaman funciones a lo que son finalidades y finalidades a lo que a todas luces son funciones. La función es un medio para lograr un fin, una finalidad. Así entendidas, la evaluación puede tener muy diversas funciones. Tiana se refiere a esta multifuncionalidad como “uno de los rasgos más característicos de la evaluación” (2006, p. 23). Nos advierte García Cabrero (2010) de que “aun cuando existe un acuerdo generalizado entre los evaluadores de que el propósito de su práctica es determinar el valor de un objeto, existe un considerable desacuerdo respecto de qué significa valorar algo y cómo debe llevarse a cabo esta valoración” (p. 7). De aquí se desprende la multiplicidad de funciones, propósitos, perspectivas y metas, así como de los modelos utilizados para efectuar la evaluación (Donaldson y Scriven, 2003). En este sentido, decía Michael Scriven que “evaluar es determinar el mérito o valor de algo” (1991, p. 139). Este autor distinguió, en 1967 (Scriven, 1967), dos **funciones** básicas de la evaluación: la **sumativa** y la **formativa**. La primera fundamenta la toma de decisiones una vez que el desarrollo del objeto de evaluación ha concluido (evaluación final) y permite la valoración a partir de los resultados. La segunda, es parte integrante del desarrollo del objeto que se evalúa y tiene la finalidad de perfeccionarlo cuando está en proceso (evaluación de procesos), proporcionando información continua. Dentro de esta función formativa, Scriven incorpora lo que más adelante ha ido tomando cuerpo por sí misma de la mano de Bloom (1969; Bloom, Hastings y Madaus, 1971) como una tercera función: la **función diagnóstica**. Esta función nos permite conocer el estado de la cuestión antes de una intervención educativa y es fundamental de cara a un proceso de mejora. Finalmente Stufflebeam (1974) matiza estos conceptos asignando a la evaluación formativa el carácter de proactiva y a la evaluación sumativa como retroactiva.

De igual manera que Stake a la hora de presentar los paradigmas, Ramírez Iñiguez entiende que “ambas funciones son complementarias y permiten un análisis holístico de los procesos educativos. La importancia que se le da a determinada función depende de las preguntas a resolver” (2010, p. 6). Philip Nagy, por su parte, centrándose en la evaluación externa, sostiene que existen tres roles o funciones: el *gatekeeping* (o control), el *accountability*

(o rendición de cuentas) y el diagnóstico educativo. Estos roles “pueden solaparse y deben ser compatibles con los fines” (2000, p. 262). Más adelante, el autor nos introduce una nueva variable a tener en cuenta, y es que dentro de la visión de la evaluación como control de la calidad, el autor identifica la necesidad de “desarrollar formas de utilizar métodos de control del producto para mejorar el proceso” (p. 276). Esto tiene mucho que ver con la evaluación formativa de Scriven que pretende favorecer y hacer posible la mejora de la realidad evaluada. De esta forma, vemos cómo funciones en principio contradictorias pueden ser perfectamente complementarias, siempre y cuando las finalidades, las funciones y los usos se alineen dentro de la búsqueda constante de la mejora de los procesos educativos.

Esto mismo podemos verlo a la hora de afrontar un sistema de evaluación, en el que, dada la pretensión de abarcar todos los aspectos que es preciso valorar en la educación escolar, se tiene que actuar en distintos niveles y en diferentes ámbitos, “por lo que no podemos hablar de la evaluación, sino de las diversas formas en las que se realizan las evaluaciones” (Martín, 2010, p. 93 – 94).

Álvaro Marchesi afirma que “las funciones de la educación escolar se han ido ampliando en la medida en que se incrementaban las exigencias sociales” (2009b, p. 162). Ya no se trata solo de aprender determinados conocimientos, sino que es preciso “aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir juntos y aprender a ser”, de acuerdo con la acertada propuesta del llamado Informe Delors (1996). Esta ampliación de las funciones de la educación tiene una cronología que ha tenido su reflejo en la ampliación de las funciones de la evaluación. Según Marchesi, se puede concretar en tres momentos o propuestas (Marchesi, 2009): las que ponen el acento en la valoración de un objeto, las que insisten en la adopción de decisiones que contribuyan a la mejora del objeto evaluado (Cronbach, 1982), y, por último, las funciones referidas al desarrollo del conocimiento y a la sensibilización de los sectores interesados en la educación, donde el evaluador sería más bien un mediador en el proceso de construcción de los conocimientos apropiados y un agente indirecto en la mejora de la educación.

Las funciones de la evaluación, como nos apuntaba Marchesi más arriba, han ido evolucionando y conquistando nuevas áreas de interés. En este sentido, como veremos a lo largo de todo el Marco Teórico, la sociedad ha ido demandando paulatinamente al sistema educativo mayor cantidad de información y de mayor calidad. Por lo tanto, ya podemos hablar de que la evaluación cumple con la **función política** de ampliar el conocimiento y la comprensión de los complejos procesos que atraviesan los diferentes niveles de la gestión

pedagógica, de cara a que la sociedad entienda qué está pasando en el sistema educativo; esta función se ha reducido en la literatura académica al *accountability*, pero nosotros consideramos que el *accountability* llega más allá de las meras funciones de la evaluación, al ser una demanda social extendida. Además, nos hacemos eco de las palabras de Pérez y Soto (2011) para dejar claro que este control social de los servicios públicos en general y de la educación en particular, requiere de dos elementos para que sea legítimo. Primeramente, de “la participación de los interesados en el análisis y control de las finalidades y sentido del programa de evaluación como de la coherencia y calidad de las fases del proyecto” (p. 172). Y después, de “la evaluación de todos los agentes e instituciones que intervienen en el sistema” (p. 172).

Defiende Kushner (2011) que

necesitamos la evaluación para lo que con excesiva frecuencia se consideran funciones accesorias: aprendizaje, intercambio de información, descripción, deliberación (debate), para dejar claro cuál es el contexto, y cuando las causas no están claras o son difíciles de averiguar necesitamos la evaluación para conocer las contingencias (p. 5).

Sigue su razonamiento declarando que “la dificultad que se nos plantea es que la apropiación de la evaluación por las administraciones tiende a que se devalúen estas cosas en favor de funciones supuestamente cruciales y por las que el burócrata es responsable: la medición de resultados” (p. 5). En este punto coinciden Kushner y Stobart, cuando el segundo explicita lo que él llama el “principio de prepotencia administrativa”, es decir, “cuando se multiplican las finalidades de la evaluación, cuánto más administrativa sea la finalidad, más predominante será su papel” (Stobart, 2010, p. 25) y explica que para él el término “administrativa” lo emplea para referirse a las finalidades de control y rendición de cuentas. Nosotros, estando de acuerdo con el fondo del razonamiento, no podemos admitir que se llamen finalidades al control y a la rendición de cuentas, porque como veremos a continuación, creemos que se tratan de usos de la evaluación (ver Figura 1.1, página 53).

Para Marchesi, la importancia de la influencia de las evaluaciones

pone de relieve una nueva función de la evaluación que, sin olvidar las ya mencionadas, debería tenerse en cuenta: la iluminación de la realidad educativa con el fin de facilitar su comprensión e interpretación, sugerir orientaciones a los diversos sectores implicados en función de su responsabilidad y favorecer su participación para garantizar un mayor compromiso con sus resultados. Este planteamiento puede facilitar las relaciones en ocasiones difíciles entre la evaluación y la política educativa (2009b, p. 166).

Esta relación ya consolidada entre la evaluación y la política, a la que nos referiremos más adelante en mayor profundidad, entiende Marchesi que se explica fundamentalmente por las funciones que se otorguen desde la segunda a la primera. Mantiene este autor que

“las relaciones entre la evaluación y la política educativa pueden comprenderse mejor una vez que se hayan comentado las tres finalidades principales de la evaluación: información, valoración y orientación para la adopción de decisiones” (2009b, p. 162).

Si tuviéramos que poner una función de la evaluación por encima de las demás de manera que las aglutinara a todas sería la **función de optimización**, así lo explica Arturo de la Orden: “la función de la evaluación en educación, igual que en el resto de los sistemas sociales artificiales, es optimizar su estructura, proceso y producto actuando como un mecanismo de retroalimentación de tales sistemas para asegurar su permanencia, eficacia y funcionalidad” (2011, p. 2).

Antes de cerrar este epígrafe, creemos necesario puntualizar que todas estas funciones no deben dejar de lado a ningún colectivo implicado en la educación, y que enfocar la evaluación a la optimización, a la mejora, implica enfocarla a la mejora de todos, es decir, que las evaluaciones deben ser favorecedoras de la igualdad. Por lo tanto, y siguiendo a Santos Guerra, entendemos que

si se realizan mediciones de resultados y se efectúa la clasificación de los mismos para luego ofrecer compensaciones y ayudas a los mejor situados, se estará dando más medios a los que mejores condiciones de partida tienen. La evaluación se convertiría en un mecanismo favorecedor de la desigualdad (2014, p. 63).

Así pues, creemos que “debe aprovecharse la evaluación para el diagnóstico de la situación, para favorecer a los desfavorecidos, para estimular el aprendizaje, etc.” (2014, p. 64)⁷.

1.1.3.2 Usos de la evaluación

Aunque, en un primer momento, la diferencia entre funciones y usos de la evaluación pueda estar clara, creemos que es necesaria alguna aclaración al respecto. La función se refiere al servicio para el que se concibe esa evaluación, y el uso es la aplicación final que se ejerció de la evaluación.

Por un lado, en cuanto a las funciones, que ya hemos estudiado en el apartado anterior, pueden ser explícitas o implícitas. Si las funciones son explícitas es relativamente sencillo extraer los usos que le van a dar a la evaluación. Si las funciones son implícitas, y por lo tanto los evaluadores persiguen objetivos ocultos en la evaluación, es más difícil discernir el uso de la misma.

⁷ Para ilustrar los usos y abusos de la evaluación como mecanismo de mejora son interesantes, entre otras las siguientes publicaciones: 1) el libro “Nuevas funciones de la evaluación” coordinado por la profesora Perla Díez y editado por MECD en el año 2009, y 2) el libro de Gordon Stobart “Tiempos de pruebas: los usos y abusos de la evaluación” publicado en el 2010 por Ediciones Morata.

Ramírez Iñiguez (2010) explicita las posibilidades de la evaluación de una forma muy clara al defender que la evaluación permite diagnosticar, orientar, planear o sugerir de una manera fundamentada, con base en un rigor metodológico que permite emitir aseveraciones críticas más allá de las opiniones, las creencias o las emociones. Esta autora considera que la evaluación

libera a los juicios de los prejuicios y presenta la acción de valorar a partir, no de un sólo punto de vista, sino de una objetividad construida desde la subjetividad en consenso, en contexto y enfocada al logro de la transformación que mejora lo que se está evaluando (2010, p. 5).

Gordon Stobart (2010) organiza los diversos usos de las evaluaciones en torno a tres grandes grupos, que reflejan las clasificaciones convencionales: selección y certificación, determinación y elevación de niveles y, evaluación formativa o evaluación para el aprendizaje. Además, creemos que el uso de la evaluación puede tener dos sentidos. En primer lugar, el sentido de la evaluación en sí misma, más cerca de las políticas educativas que de la praxis docente, es decir, la influencia de la presencia de la evaluación en el sistema educativo. En segundo lugar, el sentido de los resultados, cómo se van a difundir y qué interpretaciones se van a sacar de ellos. En cierto modo, el sentido político determina el sentido del uso de los resultados y estos a su vez desencadenan procesos de mejora, de control, de acreditación, de recompensa, de castigo, en definitiva, procesos eminentemente políticos con implicaciones educativas y pedagógicas. A este respecto, Castro y Navarro (2012) advierten de que “el uso de los resultados obtenidos mediante las evaluaciones depende del tipo de política educativa implícita en el sistema educativo que se pretende evaluar y de los objetivos que persigue ese sistema con la evaluación” (p. 94); y por otro lado sugieren que

el establecimiento de relaciones causa – efecto sobre los determinantes del rendimiento académico a partir de los resultados de las evaluaciones es un posible mal uso de los resultados de las evaluaciones de sistemas educativos. Lo mismo se podría decir del planteamiento directo de planes de mejora para escuelas específicas a partir de los resultados de una evaluación a gran escala (2012, p. 110).

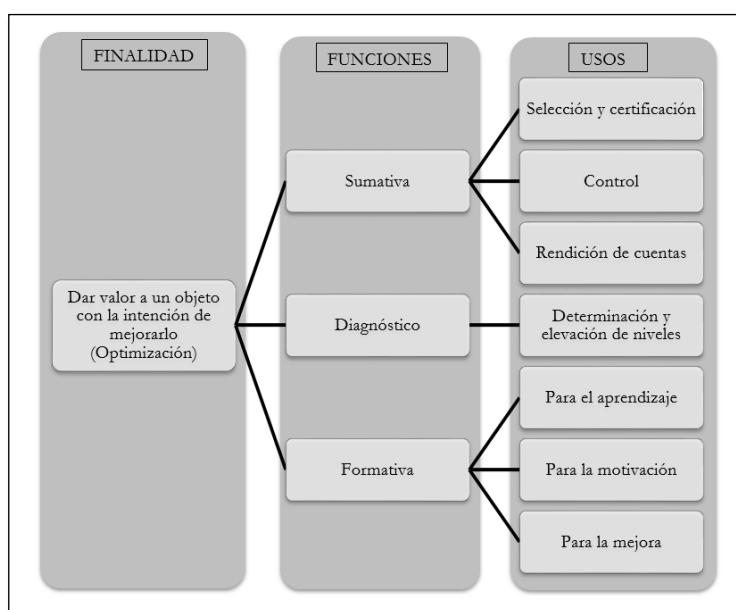
Entre las consecuencias político – educativas de los usos de los resultados de las evaluaciones, destacan las aportaciones del trabajo de Porstlethwaite y Kellaghan (2008) quienes identificaron nueve categorías de acción que han sido impulsadas por los resultados de las evaluaciones nacionales (p. 24 – 26): a) Análisis general del sistema educativo. b) Entradas a una revisión general de la política. c) Preparación de un programa de reforma. d) Difusión y discusión de los resultados con las partes interesadas. e) La reforma del plan de estudios previsto. f) La reforma del plan de estudios implementado. g) Mejora y reasignación de recursos. h) El seguimiento de los efectos de una intervención. i)

Donantes que ayudan a identificar los aspectos del sistema educativo en necesidad de apoyo.

Por su parte, McLauchlan (2009) detalla nueve usos de los resultados de las evaluaciones (p. 151 – 158): 1) elevar la conciencia ciudadana sobre los retos de la educación; 2) mejorar el diseño de las políticas educativas y la asignación de recursos; 3) diseñar programas de apoyo y seleccionar escuelas o estudiantes para participar; 4) realizar investigación y evaluar el impacto de programas; 5) revisar expectativas curriculares o establecer estándares de aprendizaje; 6) promover la responsabilización, rendición de cuentas y libre elección de escuelas; 7) mejorar la gestión pedagógica e institucional en las escuelas o áreas escolares; 7.1) uso de los resultados para diseñar planes de mejoramiento escolar; 7.2) uso de los resultados para promover oportunidades de desarrollo profesional para profesores y supervisores.

Entre las críticas que más aceptación tienen en la literatura académica sobre el uso de los resultados de las evaluaciones, están la infrautilización de los resultados (Ferrer, 2006; Martínez Lobato, 2007, McLauchlan, 2009) y la poca atención que se ha prestado tanto a su potencialidad informativa (Postlethwaite y Kellaghan, 2008), como al hecho de que los resultados no son siempre accesibles a las interpretaciones de la comunidad educativa (Ross y Kostuch, 2011).

Figura 1.1 - Finalidad, Funciones y Usos de la Evaluación.



Fuente: elaboración propia

No queremos concluir este apartado sin recordar que el uso que le demos a la evaluación puede ser secundario pero “no debería haber evaluación sin proceso de cambio posterior: es decir proyecto de mejora y apoyos institucionales para llevarlos a cabo” (Martínez Lobato, 2007, p. 6).

En resumen, tal y como reflejamos en la Figura 1.1, en este trabajo identificamos el dar valor a un objeto con la intención de mejorarlo, de optimizarlo, como la finalidad última de la evaluación. Dentro de esta finalidad, extraemos las tres clásicas funciones de la evaluación: sumativa, formativa y diagnóstica.

Cada una de estas funciones, puede generar diferentes tipos de usos a las propias evaluaciones o a los resultados que de ellas se extraigan. En primer lugar, de las evaluaciones sumativas, podemos decir que se esperan usos relacionados con la selección y certificación, el control o la rendición de cuentas. En segundo lugar, de las evaluaciones diagnósticas esperamos usos vinculados con la determinación y elevación de niveles. En tercer lugar, de las evaluaciones formativas consideramos que se esperan usos asociados a la mejora, a la motivación y al aprendizaje.

1.1.4 Utilidad y validez

Sobre la utilidad de la evaluación, únicamente señalar dos aspectos relevantes. En primer lugar, para Orden (2011) la evaluación es útil si tiene consecuencias, “es decir, siempre que se tomen las decisiones en función de las cuales se decidió la evaluación. Una evaluación sin consecuencias es inútil y puede ser perjudicial para el objeto evaluado y su contexto” (p. 3). En segundo lugar, Santos Guerra cree que si “en la escuela se evalúa mucho y se cambia poco algo falla”. Entiende este autor que “de la evaluación no se deriva solamente el etiquetado del alumno como fracasado o triunfador”, sino que la utilidad de la evaluación reside en que de ella “se puede extraer muchas consecuencias para el conocimiento, el debate y la mejora de la realidad” (p. 119).

La validez es una cuestión recurrente al hablar de las evaluaciones. No vamos a centrarnos en la validez y la fiabilidad desde el punto de vista metodológico, sino en una validez en sentido más amplio. En la literatura académica encontramos autores que enfocan la validez de las evaluaciones como una validez de las intenciones motivacionales de la propia evaluación, es decir, que sea verdaderamente necesaria y se corresponda con el diagnóstico de origen y permita una integración de la misma en el contexto real en el que se lleva a cabo (Acebal, 2005). Por otra parte, están quienes entienden la validez como la existencia de un máximo de congruencia entre los elementos, y esta congruencia se debe

concretar, en el caso de la validez educativa, en una validez axiológica, curricular e instrumental (Orden, 2009, 2011; Orden y Jornet, 2012). Otros autores asemejan la validez a la coherencia entre los modelos de evaluación y los objetos a evaluar (Martínez Lobato, 2007).

La validez no está exenta de amenazas, y en este sentido es interesante recuperar el modelo de Crooks, Kane y Cohen (1996) en el que desarrollan ocho tipos de amenazas a la validez, entre ellas las que son referidas al impacto de las evaluaciones en los estudiantes, las decisiones que se extraen de las evaluaciones, la elaboración de juicios prematuros o equívocos, o las amenazas que subyacen a las puntuaciones. Stobart (2001, 2009) analiza las amenazas más comunes a la validez centrándose en el caso de Reino Unido y encuentra que la mayor amenaza reside en la interpretación que se hace de los resultados de las pruebas.

1.1.5 Implicaciones éticas

Las evaluaciones, como elementos relevantes para el diseño de políticas, y teniendo en cuenta la multitud de funciones que pueden asumir, tienen implicaciones éticas a tener en cuenta. Elwood (2013) habla de las implicaciones éticas que tienen las políticas de evaluación en la equidad, la inequidad y la justicia social. Santos Guerra defiende que “la evaluación más que una actividad técnica es un proceso ético” (2014, p. 132) porque perjudica a unos y beneficia a otros, y por lo tanto, las evaluaciones deben ser sensibles a las condiciones de partida de los implicados en las mismas.

1.1.6 Indicadores educativos

El concepto de indicador no es un concepto polémico de definir, sin embargo, no son pocas las definiciones del mismo que nos encontramos en la literatura académica (Colom, 2001; García Cabrero, 2010; García García, 2000; Lukas y Santiago, 2009; Marchesi, 2003; Morduchowicz, 2006; Oakes, 1986; Orden, 2009; Scheerens, Glas y Thomas, 2003; Tiana, 1997; Vázquez Alonso, 2001; entre otros). En este caso nos quedamos con la definición de Colom (2001) quien define a los indicadores como “datos estadísticos junto con otros dotados de significación eminentemente cualitativa que pretenden revelar el funcionamiento y adecuación a los objetivos de los sistemas educativos” (p. 21).

Los indicadores cumplen diferentes **funciones**. Posiblemente la primera que suele citar es la función informativa. Pero no es la única. Según Morduchowicz (2006) también cumplen una función evaluativa puesto que se espera que, mediante ellos, sea posible

determinar si existen mejoras o deterioros en algunas variables del sistema educativo (Morduchowicz, 2006). Tiana (1993) les atribuye una doble función,

por una parte sirven para aumentar la comprensión de los principales problemas existentes en el sistema educativo y por ese medio, para enriquecer el debate público en torno a los mismos. Es lo que se ha dado en llamar ‘elucidación’ de los sistemas de indicadores. Por otra parte, proporcionan una base sólida para la toma de decisiones en educación ya que aportan una información que permite valorar la situación del sistema o de sus componentes, aportando al mismo tiempo, datos sobre sus relaciones mutuas (p. 287).

No debemos olvidar que los indicadores no sólo proporcionan información considerando el contexto del sistema, sino que facilitan el análisis de tendencias y la proyección de situaciones futuras del mismo sistema.

Para poder cumplir con esas funciones, se hace **uso de los indicadores** de tres maneras diferentes, según García García (2000): como estadísticos descriptivos de recursos y resultados del sistema; como sistemas de indicadores globales sobre contexto, resultados y procesos y como sistemas de indicadores sobre la escuela y procesos educativos que pretenden identificar escuelas eficaces. Por otra parte, según Mateo (2000), los indicadores permiten describir y comparar sistemas educativos; proporcionan información útil respecto al funcionamiento del sistema; posibilitan analizar los cambios o la evolución del sistema proporcionando pistas para su prospectiva; permiten conocer problemas, puntos críticos, necesidades o potencialidades del sistema; ayudan a informar a la sociedad de los resultados obtenidos, recursos, etc. en la educación; permiten valorar las decisiones políticas; y ayudan a tomar decisiones sobre la política educativa del país. Tal y como defienden Roca y Domínguez (2008), los indicadores educativos se han convertido en un herramienta indispensable, fundamentalmente para cuatro cuestiones (p. 362): a) describir y conocer la realidad educativa de los países; b) facilitar la definición de objetivos, comprobar sus consecución y contribuir a la toma de decisiones; c) ofrecer información cuantificada con el propósito de ayudar a los participantes en acciones públicas a comunicarse, negociar y tomar decisiones, y d) ofrecer la posibilidad de analizar con objetividad los sistemas educativos, conocer su evolución y comparar sus resultados.

Es innegable, como sostuvieron Shavelson, Lorraine y Jeannie (1989), que ningún indicador particular, tanto si proviene de una estadística simple o compleja, como si es resultado de una información elaborada, puede proporcionar por sí solo información relevante sobre realidades tan complejas como las educativas. Por esta razón surge la necesidad de elaborar **sistemas de indicadores** que generen información amplia y precisa sobre los sistemas educativos.

Por lo tanto, los indicadores cobran sentido y tienen valor fundamentalmente cuando se presentan conjuntamente con otros indicadores, en forma de sistemas, que permitan ofrecer una panorámica general y global del sistema educativo (Gil Traver, 2001). Gargallo (2003) añade que “cuando han sido bien contruidos y están adecuadamente referidos a los objetivos educativos, pueden ser excelentes señales de la calidad del sistema, una buena ayuda para la toma de decisiones y favorecen la comparación internacional entre los sistemas educativos” (p. 40).

Los sistemas de indicadores facilitan la descripción de situaciones que no pueden medirse de manera directa; por ejemplo, medir constructos tales como la calidad de la docencia o la de la educación puede resultar sumamente difícil, pues no existe un solo indicador que por sí mismo refleje este constructo. En cambio, si miden los mismos constructos considerando una serie de indicadores sería posible configurar un panorama más claro. Tal y como los define Martín (2010)

los sistemas de indicadores son estructuras organizadas según un modelo teórico que por tanto seleccionan de toda la información aquella que desde ese enfoque teórico se considera esencial, postulan una forma concreta de medir el nivel de logro en el ámbito de la realidad al que remite el indicador y enriquecen su interpretación al situarlo en un marco conjunto cuyo significado se deriva en parte de esta mirada más sistémica (p. 99).

Marchesi habla de dos tipos de sistemas de indicadores:

el que refleja la situación de un sistema educativo o de una parcela en comparación con otros sistemas o momentos temporales (indicadores comparativos), y el que incluye la asociación de los indicadores seleccionados con otros factores estudiados, lo que permite un análisis más completo de su significado (indicadores de investigación) (2003, p. 15).

Sin querer entrar en el debate sobre la conveniencia o no de evaluar únicamente a través de sistemas de indicadores, creemos que los indicadores no son neutros y que en la mayoría de los sistemas de indicadores de carácter supranacional⁸ o nacional⁹ son de índole economicista. De ellos subyace una cultura tecnocrática y eficientista en la que se acaba por concebir la calidad educativa como la rentabilidad de las mercancías que el sistema ofrece y su alta productividad. Según Gargallo (2003), vistos así los indicadores, no encontramos en ellos “nada referido a solidaridad, defensa de la libertad, tolerancia, respeto mutuo, comprensión y justicia” (p. 40). Dicho lo cual, creemos que es necesaria una mejora constante de los sistemas de indicadores y como señala Margarita Poggi (2009) esta mejora exige

⁸ Por ejemplo los Indicadores de Sistemas Educativos, INES, de OCDE. Consultar en: <http://www.oecd.org/edu/eag-ines.htm>

⁹ Por ejemplo el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación que publica anualmente el MECD. Consultar en: <http://www.mecd.gob.es/inee/sistema-indicadores.html>

fortalecer experiencias en la región que promuevan la integración de información proveniente de distintos sistemas de indicadores y estudios de evaluación y promover el análisis de la información educativa en forma articulada con aquella proveniente de otras fuentes y otros sectores sociales para una comprensión integral de los procesos educativos (p. 76).

Esta autora destaca también la necesidad de dotarse de procedimientos cualitativos que complementen la información cuantitativa de los indicadores.

La **elaboración y selección de los indicadores** que conformaran el sistema de indicadores es una tarea compleja que, tal y como defiende el Consejo Escolar del Estado (2000), no debe considerarse como un asunto meramente técnico, sino que exige explicitar los criterios que los conforman, el sistema de valores de que se nutren y los efectos que producen las políticas educativas adoptadas en relación a la igualdad de oportunidades y a la compensación de desigualdades. Es decir, “el sistema de indicadores debe elaborarse desde una perspectiva democrática y educativa sin renunciar jamás al intento de conseguir la máxima eficacia y eficiencia en el sistema” (Gargallo, 2003, p. 42). García Cabrero (2010), en un trabajo muy centrado en el proceso de elaboración y selección de indicadores, encuentra dos tipos de factores que influyen en este proceso: “las disposiciones legales y las metas del sistema, y los problemas y los retos que la sociedad plantea al sistema educativo, así como la información que proporcionan los resultados de la investigación en el campo educativo” (p. 15). El mismo autor propone una serie de criterios para la selección de estos indicadores que se concretan en los siguientes: la calidad técnica de los datos; su confiabilidad y validez; que se deriven de un modelo de sistema educativo; y que sean políticamente relevantes. Sobre la relevancia política, el autor defiende que “es de suma importancia que los indicadores produzcan información útil en los ámbitos local, estatal y nacional; es decir, deben respetar la autonomía y, al mismo tiempo, ser sensibles para discernir entre definiciones locales y nacionales” (García Cabrero, 2010, p. 14); en este momento el autor está confiriendo a los indicadores – y en otro momento lo hace también con los estándares y los criterios – un carácter no sólo político sino también ético. Veremos cómo este elemento tiene gran importancia a la hora de analizar los sistemas de indicadores de las diferentes Comunidades Autónomas seleccionadas para el estudio. Finalizando el razonamiento del autor en este tema, afirma que las decisiones que se toman por parte de quienes participan en el diseño, la jerarquización, el número y el tipo de indicadores, “reflejan la visión de quienes tienen la posibilidad de influir desde la planificación y, en

particular, durante el monitoreo del sistema en dirigir y corregir el rumbo de las acciones del sistema educativo” (p. 16)¹⁰.

Por lo tanto es importante tener en cuenta, a la hora de seleccionar los indicadores, dos aspectos sobre los que ahondaremos: el tipo y el número de indicadores. En cuanto al **tipo de indicadores**, podemos diferenciar cuatro tipos: contexto, entrada, proceso y productos (resultados). Aun cuando todos los tipos de indicadores pueden resultar relevantes para la toma de decisiones en materia educativa, “son los indicadores de proceso los que pueden revestir una importancia mayor, en primer lugar porque permiten observar lo que sucede en la “caja negra” de la escolarización” (García Cabrero, 2010, p. 15). Asimismo, tal como señalan Scherens, Glass y Thomas (2005), los indicadores de proceso son interesantes desde el punto de vista de la política, la gestión y la administración, ya que se refieren a condiciones que son maleables y éstas pueden convertirse en el tema de políticas activas para mejorar la educación. Por su parte, los indicadores de contexto resultan útiles para identificar las claves para mejorar la educación, o bien para dar razón del por qué de determinados resultados a partir de su relación con dichas variables de contexto. Una variante de estos indicadores de contexto, son lo que Finlandia ha llamado “indicadores sociales” tal y como lo explican Kauko y Varjo (2008). En cuanto al número de indicadores, normalmente la recomendación es que el número no sea excesivamente alto, sin embargo, cuando hablamos de evaluar un sistema educativo de manera amplia, quizás sea conveniente ampliar ese número corriendo el riesgo de dificultar la toma de decisiones. Martínez Rizo (2010) se hace eco del *Special Study Panel on Education Indicator* del *National Center for Education Statistics* (NCES) según el cual

a medida que nuestro trabajo avanzaba nos convencimos de que la búsqueda de un número limitado de indicadores educativos clave era equivocada. Como ningún conjunto limitado de indicadores haría justicia de la complejidad de la empresa educativa, un conjunto limitado no sólo reflejaría cierta agenda educativa, sino que definiría una agenda así. Si, por ejemplo, se establece que la enseñanza de las matemáticas y la geografía son suficientemente importantes para merecer que se les dedique un indicador, pero no ocurre lo mismo con la enseñanza de la música o de una lengua extranjera, los educadores tomarán eso como una señal a seguir (1991, p. 7 citado por Martínez Rizo, 2010, p. 9).

La importancia del contexto vuelve a salir en este caso porque es determinante para precisar el **número de indicadores** que harán falta en función de este. Descontextualizar la selección de indicadores sería un error sumamente grave. A propósito del número de

¹⁰ En esta cita se refiere al término monitoreo que el autor diferencia del momento de la evaluación. Sigue las referencias de Reidar Dale (1998) quien establece diferencias entre monitoreo o seguimiento y evaluación. Si se quiere un análisis más preciso, se recomienda la introducción a la lectura de García Cabrero (2010).

indicadores, Ogawa y Collom (1998) defendían dos tipos de sistemas: los parsimoniosos y los extensos. Los parsimoniosos contienen un número reducido de indicadores y se les critica su escasa capacidad de visibilizar la complejidad de los fenómenos educativos. Los extensos estaban compuestos por un número elevado de indicadores y las críticas se enfocan a que resultaban inmanejables y excesivamente complejos. No obstante, aún existe una falta de consenso acerca de la cantidad de indicadores que puede considerarse aceptable y funcional dentro de un sistema de indicadores en particular (García Cabrero, 2010).

De cualquier forma, de acuerdo con Gargallo (2003) los indicadores que se propongan como representativos de la calidad del sistema, para ser idóneos, deberían ser **cuantitativos y cualitativos**. Sostiene este autor que los primeros (ratio alumnos/profesor, índice de absentismo, porcentaje de alumnos que acaban con éxito los estudios, etc.) responden a posiciones estadísticas tradicionales, y los segundos (satisfacción de los padres, madres, alumnos y profesores con el centro, clima adecuado en el aula y en el centro, participación de los alumnos en la planificación y desarrollo de las actividades, etc.), más complejos y novedosos en análisis globales, permiten “conocer quizá lo más clarificador de la vida de los centros: expectativas, valores, creencias, clima, significados compartidos, conflictos latentes, etc. y completar la información a la hora de fundamentar decisiones posteriores” (2003, p. 41). Para que los indicadores cualitativos sean válidos, defiende Gargallo que deben reunir los requisitos básicos de relevancia, comprensividad, claridad, concreción, concisión y operatividad.

Pero la utilización de indicadores, fomentada por el atractivo que tienen para la opinión pública por su simplicidad y capacidad informativa, no está exenta de **riesgos**. Marchesi (2003) encuentra dos clases de riesgos. Por un lado entiende que “los indicadores no reflejan toda la realidad y (...) es más fácil elegir aquellos indicadores que son fácilmente mensurables y éstos no siempre coinciden con los que mejor reflejan la realidad educativa” (p. 15). Por otro lado, más relacionada con la difusión e interpretación de los mismos, el autor señala que “no es sencillo transmitir las relaciones de cada indicador con otros indicadores para facilitar su interpretación, por lo que en muchas ocasiones los medios de comunicación presentan una imagen simplificada e incluso distorsionada de lo que sucede” (p. 15). Pero estos riesgos no deben neutralizar el uso de los indicadores sino que “deben conducir a mejorar y ampliar los indicadores disponibles” (p. 15).

Aunque el diseño y uso de los indicadores cuenta con una amplia aceptación entre teóricos, investigadores, prácticos y políticos de la educación, este enfoque tampoco está

exento de **críticas**. Para Darling – Hammond y Ascher (1991) los indicadores simplemente proveen información para el sistema, pero que no importa cuán sofisticados sean los datos recolectados, nunca podrán sustituir al juicio humano informado. Para Lashway (2001), los indicadores pueden provocar confusión. Para García Cabrero (2010) un peligro latente es la recolección indiscriminada de datos porque “puede atrapar a quienes toman las decisiones en un mar de números, lo cual hace difícil que puedan distinguir lo importante de lo trivial” (p. 13).

Según Morduchowicz (2006), desde la perspectiva de las políticas públicas, la selección y el uso de indicadores no es una tarea neutra; tiene dos dimensiones que permiten su análisis: la dimensión técnica y la dimensión política. Este autor defiende que los indicadores difícilmente permiten la comprensión de un fenómeno en toda su magnitud y complejidad, pues sólo aportan un marco de referencia cuantitativo que no incorpora los elementos cualitativos del fenómeno. Es por esto que, es imprescindible complementar la perspectiva que aportan los indicadores con otra más atenta a las particularidades del objeto y al contexto en el que se enmarca, como muy acertadamente ha puesto de relieve el profesor Robert Stake (2004, 2010).

Antes de finalizar, queremos señalar que los indicadores no son en sí mismos garantías de éxito y de mejora del sistema, porque tal y como defiende Santos Guerra “una cosa son los indicadores de la calidad y otra las condiciones para conseguirla. Pueden existir condiciones pero muy pocos logros” (2014, p. 31). Al centrarse en los indicadores de rendimiento (de resultados), es aún más claro en su posición al señalar que “los indicadores de rendimiento no son necesariamente criterios de calidad” (p. 32).

Por último, y como introducción al siguiente epígrafe, la evaluación de sistemas se encuentra en un momento en el que la estandarización de los indicadores es una tendencia irreversible. Vázquez Alonso (2001) lo explica de la siguiente manera:

el movimiento para avanzar en la estandarización de los indicadores de calidad de un sistema educativo es tan fuerte y consolidado, pues goza del apoyo de las autoridades educativas de los países más desarrollados del mundo, con lo que eso supone de aporte de fondos económicos y continuidad de los proyectos, que parece un camino irreversible y sin retorno, por encima de las legítimas críticas que también puedan merecer los resultados (p. 257).

1.1.7 Estándares educativos

Como resultado del interés creciente por la evaluación, numerosos países, en particular los más avanzados, han adoptado estrategias del establecimiento de estándares para monitorear los resultados del sistema educativo a lo largo del tiempo (Tognolini y Stanley, 2007). Como ya vimos al inicio de este capítulo, la evaluación sólo tiene sentido si sirve

para emitir juicios y tomar decisiones. Para poder emitir juicios necesitas comparar y para comparar necesitas indicadores y estándares. A juicio de Tourón, “es imprescindible que se establezca una referencia externa a priori, lo que permitirá hablar de rendimiento satisfactorio o insatisfactorio en una evaluación dada, yendo más allá de la mera constatación de un resultado que puede ser interpretado de modos diversos” (2009, p. 130). Por ello, continúa el autor, es importante determinar el logro, es decir, “especificar claramente y con precisión qué deben saber y qué deben saber hacer los alumnos en cada nivel y materia, cuáles deben ser sus competencias y destrezas curriculares” (p.131), y para esto, prosigue Tourón “son necesarios los llamados estándares de rendimiento, que deben constituirse en orientación y guía de los resultados que debemos esperar” (p. 131).

Según Stake (2006), solo podemos entender los estándares partiendo de la definición de criterio, y si aceptamos que un indicador “es un descriptor del evaluando” (p. 59), entonces “un estándar es la cantidad de dicho criterio que marca la diferencia entre la aceptabilidad y la no aceptabilidad del evaluando, o que establece alguna otra clase de límites discriminatorios o de motivos para la acción” (p. 59). Esta necesaria vinculación entre el criterio y el estándar sería rebatida por García Cabrero (2010) según el cual el estándar va más allá del criterio, “se refiere, por una parte, al criterio y, por otra, a una norma sobre cuya base puede decidirse si ha habido éxito o fracaso” (p. 5). Esto se debe a que los términos “criterio de evaluación” y “estándar de evaluación” a menudo son confundidos (Scheerens, Glas y Thomas, 2003).

Por su parte Tourón (2009) define el estándar en educación como

la expresión de lo que un alumno debe saber y saber hacer en un ámbito de contenido dado a una determinada edad o nivel educativo, constituyendo descripciones muy precisas del conocimiento, destrezas, competencias y otras capacidades que la escuela debe promover. Entendemos que deben tener diversos niveles: básicos, avanzados, de excelencia (p. 134).

Los estándares constituyen una referencia sobre la calidad de la educación que se espera que ofrezcan a los alumnos y los resultados que deben alcanzar para lograr dicha calidad. Asimismo, los estándares sirven como marco de referencia para la actuación de profesores y directivos y para que los padres de familia y la sociedad puedan solicitar a las escuelas y al sistema educativo la rendición de cuentas sobre los resultados alcanzados (Klieme et al., 2004). Además, añade Tourón adelantándose a la crítica que

no ha de pensarse simplistamente que el establecimiento de estándares coarta o limita la libertad del profesor, ya que nada impide que éste pueda añadir nuevos objetivos a los que se acuerden como comunes. No limitan más su acción que el establecimiento de competencias o contenidos. Por otro lado, los estándares no dicen nada respecto de la enseñanza. No presuponen procedimientos didácticos

concretos dejando al profesor un extraordinario margen de autonomía para que organice los procesos de enseñanza como mejor le parezca (2009, p. 135).

También es cierto que para que realmente sean útiles, deben ser claros, medibles, rigurosos, versátiles en los modos de enseñanza que permiten y centrarse en grandes ideas (Tourón, 2009).

De igual forma que en el caso de los indicadores, también encontramos diferentes **tipos de estándares**. Según el documento “*Standards, Assessment and Accountability*” (Shepard, Hannaway y Baker, 2009) de la Academia Nacional de Educación de EEUU, es necesario distinguir entre *estándares de contenido* y *estándares de desempeño*. Mientras que los primeros se refieren al conocimiento y las habilidades que los estudiantes deben adquirir en una asignatura particular, los segundos constituyen ejemplos concretos y definiciones explícitas de lo que los estudiantes tienen que saber y ser capaces de hacer para demostrar su pericia en las habilidades y el conocimiento que están delineados en los estándares de contenido. Los estándares de desempeño se representan de mejor manera a través de muestras del trabajo de los estudiantes, que demuestran, por ejemplo, qué es lo que constituye calidad en un ensayo o plantean cómo se puede demostrar el dominio que se espera.

Otra posible clasificación es la propuesta por Tourón, según la cual los estándares se dividen en cuatro tipos (2009, p. 134):

- Los estándares de contenido que se refieren a lo que los alumnos deben aprender en determinadas áreas como Ciencias o Matemáticas
- Los estándares de rendimiento (performance) que especifican el nivel de aprendizaje esperado
- Los estándares de oportunidad (OTL, *Opportunity to Learn*) que establecen las condiciones y recursos necesarios para ofrecer a todos los estudiantes las mismas oportunidades para que logren los estándares de rendimiento establecidos
- Los estándares *World-class* que señalan el contenido y nivel de aprendizaje que se espera en contextos internacionales, por tanto en alumnos de otros países

Para determinar si los estudiantes logran los estándares, es necesario diseñar tareas de evaluación o exámenes acordes con dichos estándares. Según Stake (2006)

aplicaremos la etiqueta “basada en estándares” a un extenso grupo de métodos de evaluación que recurren principalmente al modo de pensar que se basa en criterios. La evaluación basada en estándares exige un esfuerzo especial para fijar de un modo explícito los criterios, los estándares y otros factores de evaluación. (...) supone un enfoque sumamente racional y mucho menos intuitivo de la percepción y la representación de la calidad de un programa (p. 107).

Este autor señala siete factores de la **evaluación basada en estándares** (2006, p. 110): 1) la necesidad de los receptores, 2) los objetivos del programa, 3) los criterios de evaluación, 4) los estándares de evaluación, 5) los pesos o ponderaciones de síntesis, 6) los rendimientos o actuaciones del personal y de los participantes / receptores, 7) los costes del programa. Por último, para este autor los buenos estudios de evaluación “deben seguir unos estándares aceptados de práctica, deben describir bien el programa y deben obtener una imagen correcta de su valor” (2006, p. 110), sin olvidar los criterios de uso, añade.

Una ventaja de los sistemas de evaluación basados en estándares es su transparencia y la posibilidad de mejora continua que se deriva de su utilización (García Cabrero, 2010). Las pruebas estandarizadas es el instrumento del que disponen las evaluaciones basadas en estándares. Sobre estas pruebas se pronunciará Martín (2009) de la siguiente forma

“la función fundamental de este tipo de pruebas es comprobar si el sistema escolar está cumpliendo el encargo recogido en las intenciones educativas que se expresan en el currículo (...). Para supervisar el cumplimiento de esta obligación es preciso contar con instrumentos de evaluación de los logros educativos, entre los que se encuentran estas pruebas” (p. 91).

Y continúa diciendo que

esta función de comprobación de los niveles de aprendizaje puede utilizarse con una finalidad diagnóstica y formativa o puede ponerse al servicio para fines de mayor impacto asociadas a procesos de acreditación de los estudiantes o de las propias instituciones educativas (p. 91).

Este tipo de evaluaciones no están exentas de riesgos. Según Elena Martín (2009), fundamentalmente encontramos un tipo de riesgo que es el riesgo al reduccionismo. Este riesgo se puede manifestar como riesgos para el currículo y/o riesgos para la diversidad. Este reduccionismo es al mismo tiempo una crítica a los modelos de evaluación basada en estándares (Coll y Martín, 2006). Este reduccionismo tanto curricular como para la diversidad tiene mucho que ver con la tensión que se encuentra entre la estandarización y el contexto. Según Kushner “lo primero niega lo segundo (...) la armonización, la estandarización, es enemiga del contexto” (2011, p. 6).

1.1.8 Instituciones evaluadoras: Unidades de Evaluación

El papel de las instituciones evaluadoras en la ejecución de las evaluaciones externas es fundamental. Son las organizaciones administrativas, burocráticas, responsables de la ejecución de estas políticas y por lo tanto, es necesaria una conceptualización adecuada de las mismas. Fernández (2010) resume las teorías que explican la creación de estos organismos en tres:

- “asociada a la puesta en marcha de reformas de segunda generación en el sistema educativo (descentralización o privatización), y a las condiciones puestas por recibir préstamos de parte de los organismos multilaterales” (p. 92).
- “la fortaleza de la institucionalización de la evaluación está vinculada a la orientación liberal de un gobierno” (p. 92), justificada como la necesidad de procurar información estable para empoderar a los ciudadanos y que tomen decisiones libremente.
- “la existencia de las instituciones se define con base en su utilidad pedagógica para los actores educativos: maestros, inspectores y autoridades” (p. 93).

A estas explicaciones propuestas por Fernández, queremos añadir la que propone Vázquez Alonso (2001) quien entiende que las instituciones se crean para superar las discrepancias – metodológicas, explicativas, etc. – que puedan existir entre evaluadores; así lo explica el propio autor:

los sistemas educativos han respondido [a la falta de conocimiento por parte de los evaluadores de todos los requisitos exigibles a un informe de evaluación] mediante la creación de organismos e instituciones especializadas en evaluación que garanticen la sistematicidad y la validez de las evaluaciones realizadas, especialmente aquellas que se consideran esenciales para tomar las decisiones administrativas y políticas requeridas para mejorar la educación...” (p. 252).

Entendemos que las teorías explicativas de Fernández y Vázquez Alonso no son excluyentes.

En el intento de sistematizar la importancia de las instituciones evaluadoras, agencias, organismos, etc., en la evaluación, se han desarrollado diferentes clasificaciones. Por ejemplo, la clasificación de Postlthwaite y Kellaghan (2008) a nivel de estados. Estos autores encuentran cuatro tipos de países: 1) los países en los que el Ministerio de Educación tiene su propia unidad de investigación, a menudo en la División de Planificación, que llevará a cabo la investigación; 2) los países en los que los ministerios “externalizan” su trabajo de evaluación nacional, en cuyo caso es importante asegurarse de que la agencia seleccionada tiene la competencia técnica requerida; 3) un tercer grupo de países en los que la administración de las evaluaciones nacionales se ha asignado al organismo encargado de los exámenes públicos (externos), en este caso, este cuerpo puede ser parte de un ministerio de educación o puede tener un estatus legal independiente, aunque sujeto a la política general del ministerio; y 4) un cuarto grupo de países en los que se han empleado las organizaciones de investigación dedicados o unidades adscritas a las universidades para administrar las evaluaciones nacionales.

Otra clasificación interesante es la realizada por Gargallo (2003) – muy cercana a la realizada por Alfonso Cid (2002) – quien habla de *modelos institucionales* y encuentra que

existen tres modelos: los que atribuyen a alguna instancia la evaluación del sistema, sean modelos institucionales plurales (con diversas instancias evaluadoras), institucionales singulares o especializados, (confían la evaluación del sistema a una institución única), y por último, los modelos mixtos (se configura una institución evaluadora que convive con otras que participan en el sistema).

Por su parte, Fernández (2010) propone una clasificación de las unidades de evaluación en función de dos dimensiones: por un lado de si dependen únicamente de un organismo superior o de más de uno y, por otro lado, de si la regulación y la prestación del servicio educativo son competencias del organismo superior o no.

Bajando hasta el nivel nacional y teniendo en cuenta que nos centraremos en él más adelante en el capítulo 5 del Marco Teórico, ahora únicamente queríamos destacar que existen dos clasificaciones de las instituciones evaluadoras de las Comunidades Autónomas: la propuesta por Bernardo Gargallo (2003) sobre los modelos institucionales y la propuesta por Jorge Calero y Álvaro Choi (2012).

Sea cual fuere el modelo de institución que se implemente en un país o región, es importante detenerse a analizar la relación que exista entre ésta y el ministerio competente. Para analizar esta relación, Fernández (2010), propone centrarse en “la producción de información periódica sobre los aprendizajes, y en el acceso a la información de parte de la pluralidad de actores” (p. 95). Esta relación no está exenta de riesgos y, siguiendo al mismo autor, los obstáculos radican en que el ministerio “es un actor con aversión al riesgo, en este caso, a la exposición pública de las ineficiencias y de la mala calidad” (p. 95), y acaba controlando el desarrollo de las evaluaciones porque sigue siendo el último responsable del sistema educativo. Este riesgo está íntimamente relacionado con la **autonomía de las instituciones evaluadoras**. Tiana (2009) cree que la credibilidad de una institución va aparejada con su imparcialidad, según sus propias palabras, estos organismos

pueden vincularse más o menos, de un modo u otro, a los distintos poderes del Estado y a los diversos escalones administrativos, pero su percepción como instituciones con un amplio margen de independencia, conseguida muchas veces a través del equilibrio interno de poderes, es la principal garantía de éxito en su tarea y de reducción de los riesgos que plantea (p. 24 – 25).

Unos años antes, Ferrer (2006) sostuvo, en su balance de mediados de la década sobre los sistemas latinoamericanos, que

en cualquier caso, lo que resulta imprescindible es definir con claridad el grado de autonomía funcional que tendría la unidad evaluadora. El marco institucional puede tener fuertes implicancias para la credibilidad y legitimidad de sus acciones, para la sostenibilidad técnica-operativa y financiera del sistema, o para las

posibilidades de difusión, uso e impacto de los resultados de las evaluaciones (p. 14).

Para terminar, queremos destacar una de las conclusiones del estudio de Fernández (2010) en el que encuentra que

el más alto grado de institucionalización se alcanza en los países que cuentan, además, con agencias no subordinadas exclusivamente al Ministerio. La conjunción de intereses, originarios de las relaciones evaluativas y prestatarias en el principal de las agencias de evaluación, parecería proporcionar una precaria institucionalidad a la evaluación educativa en términos de programas, tal como aquí se lo ha entendido. Este es un resultado muy importante en la discusión de las políticas sobre la materia. Si bien la bibliografía especializada ha destacado los aspectos institucionales, en general los ha puesto en un segundo plano a la hora de formular recomendaciones (p. 110).

Esta afirmación en nuestro caso se convertirá en uno de los presupuestos de partida de la investigación con la que trabajaremos en este estudio.

1.1.9 Retos y desafíos

En un trabajo de Miranda (2013) se realiza una revisión de los desafíos a los que se enfrentan las pruebas estandarizadas nacionales en la región latinoamericana que consideramos exportables a otras realidades. Según este autor, encontramos cuatro desafíos: la credibilidad y valor político de los resultados, el valor formativo de la evaluación, el riesgo de estandarización de los aprendizajes y la débil reflexión acerca de los factores asociados al aprendizaje. Para Miranda “se han dedicado a evaluar aprendizajes y a producir sobre- diagnósticos, que no impactan, no se difunden y no se asocian a factores que podrían estar explicando los resultados de aprendizaje de los alumnos” (2013, p. 44). Sobre esta idea también se manifiesta Marchesi defendiendo que

la presentación comparada de los resultados directos que logran los alumnos en las pruebas de rendimiento no parece que sea una estrategia sensible al conjunto de factores que condicionan los resultados obtenidos. Tampoco reconoce el posible esfuerzo que la escuela y los profesores han podido realizar para ir más allá de lo que se esperaría de los alumnos a partir de su contexto, de sus condiciones iniciales y de sus conocimientos previos (2009a, p. 8).

Esto tiene que ver con la reflexión de Stobart de que “la evaluación está socialmente determinada” (2010, p. 39), lo cual presenta en sí misma un desafío para la evaluación.

Por su parte, Raczynski y Salinas (2008) entienden que el principal desafío de los estudios de evaluación es la rigurosidad metodológica y la capacidad de ofrecer información y conclusiones válidas. Y, a su juicio, el evaluador también tiene que asumir responsabilidades que entrañan desafíos, y la más importante es “realizar todos los

esfuerzos posibles para que los hallazgos de los estudios efectivamente permeen las estructuras existentes de toma de decisiones entre los gestores” (p. 89).

En este punto resulta interesante destacar el trabajo de Alice Bradbury (2013) que critica las tesis que sustentan la idea de que solo vale lo que se evalúa, y que los alumnos buenos son los que sacan buenas notas en estas evaluaciones, marcando de esta manera lo que importa en la sociedad sobre la base de lo que se les pregunta a estos estudiantes en estas pruebas.

En cuanto a los riesgos, uno de los riesgos más presentes en las evaluaciones son los sesgos. Sriven entendía el sesgo como “la falta de objetividad (...) una predisposición al error” (1998, p. 15). Y Stake (2006) propone que para limitar el sesgo se debe explicitar el proceso evaluativo todo lo máximo posible.

Sobre este tema destaca la Taxonomía de Santos (1996) sobre los sesgos que existen en la evaluación. Este autor destaca que la evaluación se limita en cuatro situaciones:

- cuando se dirige solamente a una o algunas de las partes que componen los procesos educativos.
- cuando se dirige solamente a valorar al alumno, los resultados, los conocimientos, los efectos observables o la vertiente negativa.
- cuando se realiza de forma descontextualizada, sólo cuantitativamente, con instrumentos inadecuados, de forma incoherente con el proceso enseñanza/aprendizaje, de manera unidireccional, para controlar o conservar y a destiempo.
- cuando no se realiza éticamente, sin una mirada externa, sin autoevaluación, paraevaluación o metaevaluación.

Más allá de los sesgos, existen otros riesgos. Tiana detalla cuatro riesgos a los que se enfrenta la evaluación (2009, pp. 25 – 26): a) atender solamente a los requerimientos de quienes la encargan o financian, olvidando las posiciones de otros actores, b) tanto los agentes implicados en la evaluación como sus destinatarios deben preguntarse si la evaluación refleja de manera justa la situación de las escuelas y actuar de forma que lo garantice, c) las políticas de evaluación no deben concebirse como una parcela aislada del amplio campo de la política y la administración educativas, d) que las políticas de evaluación no estén completamente de acuerdo con las políticas curriculares o incluso que se contrapongan a ellas.

Todos estos desafíos, riesgos o retos a los que se enfrenta la evaluación creemos que deben afrontarse como oportunidades de mejora y no como elementos disruptivos que nos

puedan llevar a concebir la evaluación como un elemento ajeno e impuesto. Es importante que los implicados sientan como suyo un proceso que les debe servir para mejorar y, en este sentido, los retos deben estar positivamente orientados.

1.1.10 A modo de cierre

Una vez recorridos todos los aspectos destacables del proceso evaluador, estamos en condiciones de cerrar esta conceptualización haciendo referencia a las diferentes definiciones de evaluación¹¹. Y es que, como ya hemos visto, ha sido objeto de numerosas interpretaciones conceptuales a lo largo del tiempo. Las definiciones sobre evaluación podemos agruparlas en función del aspecto que priorizan sobre una definición más genérica, sin que sean excluyentes, pues nos podemos encontrar una evaluación de centro, interna, democrática y enfocada a la mejora, o por ejemplo, una evaluación externa puede tener un uso formativo (Young y Kim, 2010).

De este modo encontramos definiciones que ponen el acento en función del agente evaluador: externa (Benaviste, 2002; De Miguel, 2011; Leung y Rea-Dickings, 2007; Monarca y Valle, 2014), interna, institucional (Baéz, 2007; Santana Armas y Guardia, 2010; Santana Bonilla, 2001), o autoevaluación (Gobantes, 2001; Laorden, 2004; Lima Rocha, 2012; San Fabián y Granda, 2013); las habrá que se centren en una dimensión del sistema: evaluación del rendimiento de los estudiantes (Fernández Sierra, 2002; Ferreres y González Soto, 2006; Postlethwaite y Kellaghan, 2008; Martín, 2010; Monarca, 2012b), de centros (Casanova, 2004; Chavarría y Borrell, 2013; Estefanía y López, 2003; Martín, 2003; Ruíz, 2009; Santana Bonilla, 2001), de docentes (Martín, 2003; Taut y Sun, 2014; Taut, Santelices y Stecher, 2012; Tejedor y García – Valcárcel, 2010), de la dirección escolar (Montero Alcaide, 2012), de programas (Pérez Juste, 2002; Gómez Ruíz, 2008; Stake, 2004), de procesos (Razcynski y Salinas, 2008), de políticas educativas (Colom, 2001; Escudero, 2010), incluso de aspectos más concretos como las competencias (Calero y Choi, 2012; De la Orden, 2011; Roca, 2013) o más abstractos como la calidad – a cuya relación dedicamos un apartado específico – pero también las hay que intentan abarcar todos los elementos que intervienen en la misma como por ejemplo la evaluación integral o total (Martínez Rizo, 2009a), transversal (Escudero, 2010) o sistémicas (Arbós, 2003; De la Orden y Jornet, 2012; Monarca, 2012b; Vázquez Alonso, 2001); también encontramos definiciones que se centran en el carácter predominante que le otorgan a la evaluación, por ejemplo, las

¹¹ En esta síntesis de las denominaciones de evaluación, tenemos que aclarar que en español el término “evaluación” engloba todos los matices del proceso que en inglés corresponde a cuatro palabras diferentes: “evaluation”, “assessment”, “appraisal” y “testing”, las cuales, correlativamente, se podrían traducir como “evaluación educativa”, “medición”, “valoración” y “análisis”.

evaluaciones participativas (González López, 2004; Sarramona, 2003), las colaborativas (Sánchez Pérez, 2007), las generativas (Adams y Townsed, 2006), las inclusivas (Booth y Ainscow, 2002; Coll, Barberà y Onrubia, 2000; Santiuste Bermejo y Arranz, 2009), las democráticas (Escudero, 2010) o, las comprensivas (Ramírez Iñiguez, 2010; Stake, 2006); por otra parte, podemos encontrarnos evaluaciones definidas por la amplitud de su objeto de estudio: evaluaciones nacionales (Postlethwaite y Kellaghan, 2008; Toranzos y Sozzo, 2008), internacionales (Tiana, 2010) o evaluaciones a gran escala (Ferrer, 2006; Miranda, 2013, Tiana, 2009); además, como se ha evidenciado a lo largo del capítulo, existen definiciones de evaluación que hacen hincapié en las funciones de la evaluación: evaluación diagnóstica, para la mejora o para la rendición de cuentas (en la que se centra el capítulo 2); por último, encontramos definiciones de evaluación centradas en el impacto, distinguiendo entre evaluación con alto impacto y con bajo impacto (Ravela, 2001). La bibliografía sobre cada una de estas posibles definiciones tiende al infinito, y no nos corresponde ahora detenernos en ellas, sólo hemos querido evidenciar algunas obras referentes¹².

Terminaremos esta conceptualización de la evaluación, haciéndonos eco de las que a nuestro juicio es una de las definiciones más acertadas de la misma y que aceptaremos como punto de partida en este trabajo. Será De la Orden (2009) quien defina la evaluación como

el proceso sistemático de recogida, análisis e interpretación de información relevante y fiable para describir cualquier faceta de la educación y formular un juicio de valor sobre su adecuación a un criterio, que represente un valor aceptado, como base para la toma de las oportunas decisiones optimizantes de dicha faceta (p. 23).

Pero nosotros llegamos más allá y entendemos que la evaluación no puede circunscribirse a un solo punto, a un solo acto, sino que debe abarcar todo el proceso educativo, en una interpretación amplia y educativa del concepto (Angulo, 1992). Tampoco debe limitarse al estudiante como sujeto, sino que atañe a elementos estructurales, procesos, productos, al propio sistema educativo en su conjunto y a la pluralidad de agentes que intervienen en toda acción educativa (Gargallo, 1994). Por lo tanto, el sistema educativo entendido en su globalidad requiere, para su funcionamiento y optimización, “una evaluación del logro de sus finalidades y de los procesos involucrados en su consecución, para corregir de forma continua las posibles desviaciones” (Gargallo, 2003, p. 34). En un trabajo publicado en 2012, Jesús Jornet, Emelina López – González y Javier

¹² Sirva como otro ejemplo de síntesis de estas denominaciones, el trabajo de Saville Kushner (2011) en el que esta autora sintetiza la amplia gama de denominaciones de la evaluación como un elemento para la gestión y la administración de las administraciones públicas.

Tourón, resumen perfectamente la idea de una evaluación más allá de los aprendizajes al afirmar que evaluar a partir únicamente de productos

es cierto que implica una concepción excesivamente economicista, y que el papel que juegan los sistemas educativos en general y las escuelas en particular, debería ser considerado desde una perspectiva más amplia, de carácter social, en la que se valorara la aportación inclusiva que realiza la educación como política social (p. 10).

Aun así, en la mayoría de los casos no es suficiente con que la evaluación vaya más allá de los aprendizajes. En este sentido, nosotros hemos identificado dentro de la literatura sobre evaluación, que suele ser reiterado hacer algún tipo de recomendación para que la evaluación realmente responda a sus cometidos. Entre estas recomendaciones las más recurrentes son la necesaria complementariedad de las evaluaciones externas y las internas (Escudero, 1997; Gargallo, 2003; Fullan, 2006; Martínez Lobato, 2007; San Fabián y Granda, 2013), la importancia del contexto (Luna, 2005; Marchesi 2, 2009; Simons, 1999; Tiana, 2012), o la imperiosa necesidad de tener evaluaciones diferentes para objetivos diferentes (Martínez Rizo, 2009a; Neal, 2013; Orden, 2011).

1.2 Calidad educativa y evaluación

La relación entre estos dos conceptos se ha estudiado ya en profundidad en otros documentos desde finales de los años 90 (Cano, 1998) hasta la actualidad (Rodríguez Espinar, 2013), pasando por trabajos fundamentalmente conceptuales (por ejemplo, Harvey y Green, 1993; Orden, 1997; Orozco, Olaya y Villate, 2009; Topete y Álvarez García, 2004) o por manuales metodológicos (por ejemplo, González Ramírez, 2000), y ha sido objeto de monográficos en diferentes revistas de investigación(por ejemplo, el nº 10 de la Revista Iberoamericana de la Educación). Por lo tanto, estamos ante un tema muy trabajado en la literatura académica y del que únicamente vamos a rescatar algunos aspectos que son interesantes para conceptualizar nuestro trabajo.

Antes de entrar de lleno en esta relación, es necesario conceptualizar brevemente qué entendemos por calidad educativa. La calidad educativa ha tenido una inmersión paulatina en los sistemas educativos occidentales. El interés por la misma ha ido creciendo exponencialmente desde la década de los 90 y, según Alejandro Tiana (2006) entre los motivos que contribuyen a explicar el creciente interés los encontramos de carácter tanto externo (la creciente presión de la economía sobre la educación, el renovado énfasis puesto en la educación como factor de desarrollo o la reconsideración del papel del Estado en cuanto prestador de servicios) como interno (como el malestar creado en las últimas décadas a consecuencia de la expansión y masificación registradas por los sistemas

educativos, la evidente tensión experimentada entre la búsqueda de la excelencia y de la equidad o la desilusión provocada muchas veces por los procesos de reforma educativa) al sistema educativo. Gargallo (2003) sostiene que el interés por la mejora de la calidad se incrementa en tiempos de crisis y de implementación de reformas (que exigen esfuerzos económicos importantes a los Estados) y se concreta en una importancia creciente concedida a la evaluación.

La calidad educativa es un término sumamente complejo del que caben diversas concepciones (Cano, 1998; De la Orden, 1997; Harvey y Green, 1993): así, la calidad puede ser entendida como fenómeno excepcional –excelencia¹³–, como perfección o mérito, como adecuación a propósitos, como producto económico/vector de eficiencia –relación calidad/costo– y como transformación –cambio cualitativo–. También, como diseño con determinadas características o cualidades intrínsecas, como proceso o conjunto de maneras de hacer, como resultado, como satisfacción de las necesidades de los clientes, etc. Así pues, la calidad de la educación conlleva una alta dosis de ambigüedad, lo que ha facilitado su rápida adopción por los distintos agentes sociales, pues, según Tiana (2006) “cada uno la llena con su propio contenido e intenta orientarla hacia sus particulares objetivos” (p. 21). Esta relatividad del término también la defiende Martínez Rizo (2009) quien sostiene que

el concepto de calidad es relativo, porque el juicio depende de los referentes, y dinámico, porque la calidad nunca se alcanza totalmente. La calidad no es un estado, sino una tendencia: la autoexigencia permanente y razonable de superación, que no se puede adquirir del exterior, sino que solo surge del interior mismo del sistema (pp. 30 – 31).

Robert Stake, sugiere que esta ambigüedad, esta relatividad, se debe a que “la calidad está muy relacionada con el mimo, una emoción intelectual. Puede ser sentida por grupos enteros, pero nunca deja de estar directamente vinculada a la experiencia personal” (2006, p. 385).

Volviendo a Tiana, apoyándose en las ideas de Arturo De la Orden, define la calidad como “un sistema de coherencias múltiples entre los componentes básicos de los sistemas y centros educativos” (2006, p. 23). La calidad así entendida puede adoptar, según Tiana, tres aproximaciones: la calidad como eficacia, la calidad como eficiencia, o la calidad como la satisfacción de necesidades y expectativas. Concluye el autor que “para poder hablar con propiedad de la calidad de la educación debe reconocerse el carácter multidimensional del concepto, integrando en el análisis las cuatro dimensiones identificadas: eficacia, eficiencia,

¹³ Un análisis sobre esta conceptualización de la calidad como excelencia lo encontramos en el trabajo de Topete y Álvarez García (2004).

pertinencia y satisfacción” (2006, p. 23). Bernardo Gargallo (2003) también entiende la calidad desde una concepción integradora, según la cual la calidad

debiera aglutinar la consideración de los inputs del sistema, de los procesos y resultados, de la satisfacción de los «clientes» y de los implicados en el proceso, en un proceso de construcción continuo, como una espiral ascendente que compromete a todos los miembros de la comunidad educativa, y que se refiere a todos los componentes del sistema —con- texto, inputs, procesos y outputs (p. 35).

Además de todas las aproximaciones al concepto de calidad educativa que hemos visto hasta este momento, Orden y Jornet (2012) señalan que “especialmente en los últimos años, en la definición del tipo de calidad que se pretende comprobar en los sistemas educativos ha irrumpido otro término con gran fuerza: calidad como equidad” (p. 80).

No podemos dejar pasar las matizaciones que hace Pérez Juste (2005) entre calidad *de* la educación y calidad *en* la educación. Según este autor, que aboga la integración de ambas aproximaciones,

la calidad de la educación está ligada a la que puedan tener las metas y objetivos de los proyectos educativos, deberemos reflexionar sobre las tales metas así como en relación con las características mismas de un proyecto educativo de calidad. (...) se trata de formar integralmente al ser humano, y ello atendiendo a las circunstancias del aquí y del ahora, esto es, de lugar y tiempo, lo que nos permite concretar esa idea central de una educación de calidad en dos conceptos básicos, los de personalización y de pertinencia social, siguiendo en este último aspecto los planteamientos de UNESCO (p. 15)

, y

... en relación con lo que he denominado calidad en Educación, queriendo reflejar con ello el hecho de que abordan, al menos en su gran mayoría, elementos que están alrededor de nuestra preocupación central, que contribuyen a su logro, pero que, en modo alguno, se concentran en la naturaleza o esencia de la calidad de la educación (2005, p. 18).

Por otra parte, y más centrado en nuestro ámbito de estudio, la educación básica, Topete y García Álvarez (2004) hacen otra matización muy interesante al diferenciar entre “educación básica de calidad” y “calidad en la educación básica”. Sostienen estos autores que

una educación básica de calidad está orientada hacia la satisfacción de necesidades básicas de aprendizaje; el establecimiento de las bases necesarias para “aprender a aprender”, para la educación permanente; la formación de actitudes y hábitos necesarios para garantizar niveles satisfactorios de calidad en la vida humana; para participar con conocimiento de causa en las decisiones de la vida cívica, social, cultural y política, y para promover el desarrollo y la renovación de los valores de la cultura humana, en sus dimensiones local, regional, nacional y universal (p. 18).

Mientras que la calidad de la educación,

sobre todo en los niveles básico y medio, deberá reflejarse en la calidad de vida de los niños, de los jóvenes, de los ciudadanos en general, de las familias y de la propia sociedad (...) La calidad de la educación básica tiene que ver con el concepto de educación básica que sustenten los educadores y la propia sociedad, así como con el logro de sus fines y objetivos propios (p. 21)

y definen la educación como aquella que

constituye un proceso de educación formal que se propone contribuir a la formación integral de las personas (...), orientados hacia el mejoramiento de las condiciones y calidad de la vida humana, hacia la participación social, política y cultural y hacia la preservación del equilibrio ecológico. (...) también supone una colaboración armoniosa entre la comunidad escolar, la familia y la sociedad, así como la vinculación entre los procesos de educación formal y los de educación no formal e informal que se ofrecen en la familia, en las empresas e instituciones y en la propia sociedad (p. 22).

La calidad de la educación no ha estado exenta de **críticas** enfocadas sobre todo a las aproximaciones más economicistas y neoliberales del término, como por ejemplo las críticas vertidas sobre la idea de “calidad total”¹⁴ de la que Antonio J. Colom sostendrá que

más que hablar de calidad total tendríamos que referirnos a la búsqueda de mejoras mediante procesos continuos de evaluación sobre el aprendizaje, el rendimiento de los profesores y la capacidad de gestión, todo ello en relación a los medios con que se dispone para el logro de sus fines, lejos entonces, de las autorías empresariales de calidad (2001, p. 35).

Otra crítica a este tipo de concepciones de la calidad la encontramos en el trabajo de Rodríguez Arocho (2010) quien entiende que esta idea de calidad descende de una lógica empresarial y vista desde la visión de la Pedagogía Crítica se aleja de las nociones de calidad que desde ésta se defienden, así que proponen un acercamiento al término desde la perspectiva histórico – cultural, es decir, piden contextualizar la calidad de la educación y alejarse de la lógica economicista, defendiendo que “tomar conciencia del origen sociocultural del concepto es una condición necesaria para construir significados alternos al término calidad y darle otros sentidos a su práctica” (2010, p. 1).

Descendiendo ya a la **evaluación de la calidad educativa**, la literatura es muy extensa e inabarcable, pero destacamos las aportaciones de Acebal (2005), Pérez Juste (2005) Rodríguez Espinar (2013) y Tiana (2006).

La evaluación de la calidad, como ya hemos visto con la evaluación en general, no está exenta de **riesgos**. Pérez Juste (2005) nos advierte del riesgo que existe con estas evaluaciones de que acaben siendo un fin en sí mismas, el autor achaca este riesgo a la

íntima relación entre calidad y evaluación, sea en funciones de control – acreditación y certificación – sea de mejora, es preciso cuidar con esmero su

¹⁴ La calidad total fue definida por Edward Deming en su libro “Calidad, productividad y competitividad” publicado en 1989 (Deming, 1989).

concepción, su diseño, su ejercicio y el propio uso de la información. En efecto, el riesgo que debe ser evitado a toda costa, por encima de cualquier otro, es que el medio – en el caso de la evaluación como mejora – o el instrumento para disponer de evidencias – en el caso de su función de control – se convierta, pervirtiendo su sentido y alterando el orden de las cosas, en el fin (p. 25).

Orden (2011), por su parte, sugiere que la evaluación puede ser una obstaculizadora o una facilitadora de la calidad, y este es un riesgo que se debe tener muy en cuenta; el autor lo explica de la siguiente forma:

si la calidad de la educación está vinculada a un sistema de coherencias entre los elementos educativos, la virtualidad de la evaluación como estímulo o freno de la calidad educativa dependerá enteramente de las características del esquema evaluador: si los criterios y los modos de evaluación, que determinan a su vez los objetivos reales, y en última instancia el producto del sistema o del programa, son coherentes con los objetivos formalmente establecidos –o sobre los que existe un consenso implícito–, y, a través de ellos, con el sistema de valores del que derivan, la evaluación actuará como el más poderoso factor de promoción de la calidad educativa al garantizar la congruencia y eficacia del sistema en su conjunto. Si, por el contrario, los criterios y modos de evaluación movilizan los procesos educativos hacia objetivos no coherentes con las metas formalmente establecidas o implícitamente aceptadas del programa ni, en consecuencia, con el sistema axiológico en que se sustentan, la evaluación se constituye en el mayor obstáculo a la calidad (p. 4).

Esta misma idea la defienden Murillo y Román (2010) quienes, asumiendo que la evaluación puede ser un impedimento para la mejora, proponen un enfoque global e integral de la evaluación de la calidad educativa sobre la base de cinco principios que se deben asumir (2010, pp. 109 – 114): 1) que los resultados regresen a los centros para promover la mejora, 2) que se evalúe el funcionamiento de las administraciones educativas, 3) que se evalúe de igual forma la participación social en la educación, 4) además es imprescindible dar respuestas válidas sobre las razones que explican ese desarrollo o esos resultados 5) así como que su diseño y desarrollo se realicen mediante un proceso de negociación con el conjunto de la comunidad educativa.

Todas estas críticas, y algunas otras, tienen su razón de ser, según Juan Carlos Tedesco (2003) en que “a pesar de los enormes esfuerzos realizados por los procesos de reforma educativa y, en algunos casos, por la significativa inversión financiera realizada, los resultados de los procesos de evaluación no parecen registrar cambios en los resultados educativos” (p. 12). Además, “la información de los resultados no se transformó en un insumo para el mejoramiento de las políticas, los datos no se elaboraron en las escuelas y el impacto sobre las estrategias de enseñanza fue muy débil” (p. 13).

En definitiva, tal y como hemos visto, la evaluación y la calidad se han convertido en los últimos años en uno de los temas estrella en educación, y a pesar de todas las críticas o

visiones sobre la evaluación de la calidad, al final su necesidad reside en que nos permite promover procesos de mejora de la educación, en el sentido que sea. Como defiende el profesor Francisco Javier Tejedor, el fin de toda evaluación “es contribuir a la mejora de la calidad. Cuando hoy se piensa en ‘calidad educativa’, la preocupación ya no es sólo cuántos alumnos reciben educación y en qué proporción, sino quiénes aprenden, qué aprenden y en qué condiciones aprenden” (2009, p. 27).

1.3 Estado y evaluación: políticas públicas de evaluación

El rol del estado en la evaluación del sistema educativo será una constante variable de análisis en este trabajo. En este punto únicamente se pretende conceptualizar cuál es la relación entre el estado y la evaluación del sistema educativo, es decir, qué papel juegan las políticas educativas y concretamente las políticas evaluativas en el diseño y la implementación de sistemas de evaluación.

Queremos dejar constancia de que la perspectiva adoptada en este punto es la que emana de la Pedagogía como ciencia social, y no de la Política¹⁵. Esta diferenciación es importante porque el análisis de las políticas educativas y de evaluación se podría realizar complementariamente desde una perspectiva de análisis y evaluación de políticas públicas. Sin embargo, en esta ocasión el análisis será netamente educativo, aunque sí que se dará cabida a ese punto de vista en algunos momentos, sin pretender ser exhaustivos.

Entendemos la política educativa, en tanto disciplina, como aquella que “trata de estudiar el fenómeno educativo desde la ciencia política, tanto en su dimensión normativa (*policy*) como en el entramado de dinámicas que le subyacen (*politics*)” (De Puelles, 2008, p. 35 citado en Valle, 2012, pp. 113 - 114). En un sentido más práctico, pensamos, como Miller (1989), que política, en tanto que *res pública*, lejos de entenderla como “el arte de lo imposible”¹⁶, es “un proceso por el que un grupo de personas, cuyas opiniones o intereses son en principio divergentes, toman decisiones colectivas que, por regla general, se consideran obligatorias para el grupo y se ejecutan de común acuerdo” (p. 518). Así pues, la política educativa es la acción o proceso de diálogo público por el que se gestionan las diferencias y los conflictos de interés en el gobierno de los hechos educativos.

¹⁵ Son interesantes los trabajos de Esther García Sánchez (2003, 2011) y de Kusnher y García Sánchez (2010) en los que estudian la evaluación del sistema educativo desde la Ciencia Política.

¹⁶ Maquiavelo, N. (2010) *El Príncipe* (Madrid, Alianza Editorial).

1.3.1 Justificación y motivación de la preocupación del estado

Como hemos ido demostrando en este primer capítulo, el estado va asumiendo paulatinamente y motivado por una serie de circunstancias (tanto propias como ajenas), la evaluación del sistema educativo. Entre estas circunstancias destacan, en primer lugar, las crecientes cotas de autonomía que exige una tendencia cada vez mayor de descentralización política, administrativa y de gestión, en los países occidentales. En segundo lugar, la demanda de la sociedad de información del sistema, una demanda que se justifica por la creciente competitividad que existe tanto a nivel regional como internacional, y que tiene su razón de ser en la consideración de que el acceso a la información es un requisito para actuar libremente. Además, el estado también tiene motivaciones intrínsecas que residen en su preocupación por querer conocer y controlar uno de los sistemas de mayor peso social como es el sistema educativo, y por una imperiosa y constante necesidad de mejora del sistema a todos sus niveles.

Entenderemos el ‘estado’ en un sentido weberiano como una entidad política que cuenta para sí con un territorio, población estable y soberanía¹⁷. Desde esta perspectiva, la política se debe entender como cualquier actividad a la que puede dedicarse el Estado para influir sobre la distribución relativa de fuerza. La política, por tanto, se deriva del poder. En el ejercicio de este poder, en el ámbito educativo, el estado desarrolla políticas que pretenden ejercer control y diagnóstico del sistema educativo. Así lo entiende también Acebal (2005) al afirmar que

el organismo central se reserva la evaluación como instrumento de control y como herramienta orientadora de un procedimiento de fiscalización de cumplimiento de los objetivos y directrices, y al mismo tiempo, de metaevaluador que desvela los puntos necesarios que deben ser transformados en cualquier etapa (p. 1).

Estas competencias se pueden ver en parte derivadas a otros niveles de gobierno subnacionales, y en este sentido para Acebal (2005)

si bien el Estado descentraliza parte de su función reguladora, podemos decir que retiene para sí la coordinación del sistema y la evaluación final o de producto. Lo que en definitiva le permite conocer la marcha de los procesos, el gasto que representan, la filosofía que domina el sistema educativo y el grado o nivel de concreción de los objetivos, y por lo tanto, le permite la corrección del rumbo mediante el castigo o el premio económico, lo que condiciona la autonomía y la libertad de las instituciones (p. 7).

¹⁷ Weber añade que el estado se define por reclamar el monopolio de la violencia legítima, pero este apéndice de la definición no resulta relevante en este momento, aunque es fundamental para entender el pensamiento weberiano.

Así, la evaluación se convierte en una herramienta política, tal y como defiende Benveniste (2002) “la evaluación es también un fenómeno político que refleje las agendas, tensiones, y la naturaleza de las relaciones de poder entre los actores políticos” (p. 89). Siguiendo con esta idea, se acepta, por lo tanto, que los exámenes, y en nuestro caso las pruebas externas, son un medio para ejercer el poder. En este punto, destacamos la crítica que hace Benveniste (2002) al afirmar que el principal problema de los sistemas nacionales de recopilación de datos, es que se utilizan para tratar de controlar los resultados educativos en lugar de buscar la información, es decir, lo estados utilizan la evaluación como una nueva forma de autoridad cultural basada en la persuasión. Esta forma de autoridad, defiende Benveniste (2002) que se ejerce sobre la disposición y la interpretación de los resultados de pruebas “significa autoridad para influir en la formulación de políticas, asignación de recursos y la percepción del público” (p. 95). Por lo tanto, la comprensión de las dimensiones políticas de evaluación es esencial para entender “los modelos globales de la evaluación, las motivaciones de los estados centrales de abrazar la medición de los logros académicos y las configuraciones que estos sistemas adoptan” (p. 96). A este respecto, Pérez Juste (2007) basándose en las palabras de Stufflebeam y Shinkfield (2007), entiende que las evaluaciones políticamente orientadas son

pseudoevaluaciones, que son dirigidas o utilizadas subrepticamente para provocar un punto de vista determinado, positivo o negativo, sobre un objeto, independientemente de la valoración objetiva de su valor o mérito” y añaden, “puede que recopilen la información rigurosamente, pero no revelan las verdaderas conclusiones, o lo hacen de modo selectivo, o incluso las falsifican, engañando tanto a la gente como a sí mismos (1987, p. 67, citado por Pérez Juste, 2007, p. 17).

Más allá del incuestionable ejercicio de poder que realiza el estado a través de la evaluación, Gargallo (2003) se centra en la justificación de las evaluaciones desde el punto de vista de las demandas sociales, así este autor defiende que

en sociedades democráticas y participativas, los ciudadanos y los poderes públicos tienen el derecho —y éstos últimos también el deber— de conocer el funcionamiento de un servicio público básico y fundamental para el desarrollo de un país como es la educación, que cada vez reclama mayor dotación de recursos. La evaluación del sistema se justifica en la necesidad de conseguir una mayor calidad en la educación y en el sistema educativo, desde la conciencia de que en él confluyen múltiples variables y agentes, ninguno de los cuales se debe desconsiderar (p. 34).

La evaluación del sistema educativo, al fin y al cabo es una evaluación de las políticas educativas. Para Escudero (2010), la evaluación de las políticas educativas puede entenderse como un ‘proceso transversal de amplio alcance y recorrido’ porque “tomando como referencia determinados sistemas de valores y presupuestos sobre la educación y su

gobierno, genera evidencias, facilita la comprensión y elabora juicios con el propósito general de impulsar acciones sucesivas bien fundamentadas, cambios y transformaciones” (p. 9). Más adelante amplía esta definición considerando a la evaluación un elemento común a las diferentes concepciones y enfoques de la educación, entendiéndola como un

proceso de investigación práctica y aplicada en relación con distintos planes por los que circulan las políticas con el propósito general de facilitar su comprensión, emitir juicios de acuerdo con sistemas de creencias y valores que han de ser explícitos y bien justificados. Por su carácter aplicado conecta con la mejora, el cambio y la transformación de aquello que se evalúa, aunque su incidencia efectiva al respecto no es directa, ya que ello depende de la confluencia o no de otros factores y decisiones fuera de su control y responsabilidad (2010, p. 10).

Para Colom (2001) estamos ante una evaluación de procesos y resultados, compleja, que “no debe acabar con la presentación de datos y cifras, sino que, como toda evaluación, debe compararse con los objetivos políticos del sistema educativo —que, es junto con la evaluación de la Administración educativa— lo que casi nunca se realiza” (p. 21). Esta comparación con los objetivos políticos posiciona necesariamente la evaluación. Escudero (2010) lo explica de la siguiente forma,

no es precisamente la evaluación un campo de pensamiento y de acción donde quepa la neutralidad, la asepsia ideológica, pues irremediablemente compromete determinados sistemas de valores que, en el caso de la educación, tocan de lleno a su redistribución social y por lo tanto a la justicia, a la misma democracia (p. 9).

Siguiendo el razonamiento de este autor, en el momento en el que están involucrados esta multiplicidad de elementos, es necesario que la evaluación tenga propósitos múltiples y esté nutrida de una pluralidad de valores “sensibles a la diversidad de contextos, sujetos, acciones y finalidades” (Escudero, 2010, p. 9). Si se realiza un diseño apropiado de los sistemas de evaluación, la evaluación de políticas educativas contribuirá aportando información para conocer el sistema educativo, sus efectos y sus consecuencias, ayudando a mejorar las políticas presentes y definir las futuras. Si no diseña ni se desarrolla una evaluación rigurosa y bien fundamentada, “pueden darse políticas de buenas intenciones, pero sin consecuencias, otras pueden ser abiertamente perversas pero quedar fuera del escrutinio ético y racional y algunas, tal vez, girar sobre sí y para sí mismas sin otros fundamentos que la propagación de mensajes estériles a la ciudadanía” (Escudero, 2010, p. 10). Este mismo autor, defiende que es importante que al plantear una evaluación de este tipo se dirija no únicamente a satisfacer demandas administrativas, institucionales y profesionales, sino que

también ha de servir al propósito de generar espacios sociales de formación de opinión y juicios fundados de la ciudadanía acerca de las condiciones, el funcionamiento y los resultados de los sistemas escolares, pues ello viene exigido

por una rendición democrática de cuentas y es, al mismo tiempo, una contribución necesaria para el avance en democracia educativa (2010, p. 10).

Esta visión de la evaluación al servicio de la sociedad, es la que apoya también Tiana (2009), quien asegura que

la evaluación no sustituye a la política educativa, sino que es un instrumento a su servicio (...), evaluar no mejora la realidad que se evalúa, lo que consigue es proporcionar una información tan rigurosa y detallada como queramos para conocerla mejor y actuar en consecuencia (p. 22).

1.3.2 Las políticas basadas en evidencias

La vinculación que estamos definiendo entre evaluación y política no siempre ha sido tan clara como la estamos mostrando. Como ya nos adelantaba Escudero en los párrafos anteriores, muchas veces se ha tratado a la evaluación como un instrumento al servicio de unos intereses políticos concretos y se diseñaban evaluaciones sin rigurosidad que desencadenaban políticas interesadas. Estas prácticas, que siguen activas, ahora se disimulan en estudios mucho más rigurosos, pero seguimos teniendo resultados de estudios empíricos, científicos y metodológicamente rigurosos que satisfacen los intereses de ideas políticamente enfrentadas. Por lo tanto, y a pesar de que se sigue haciendo un uso partidista de las evaluaciones y los estudios empíricos, es cada vez más frecuente encontrarnos con políticas basadas en evidencias (*evidence-based policies*)¹⁸. El diseño de políticas basadas en evidencias es el uso consciente y explícito de la evidencia al tomar decisiones o elegir entre políticas alternativas (Davies, 2004; OCDE 2007). El diseño de políticas educativas tiene complejidades adicionales a otros campos de la política, por al menos, dos motivos (Cariola, Cares y Rivero, 2008): por una parte, la relativa ausencia de recomendaciones claras y unívocas para emprender acciones, ha hecho posible que muchas veces las políticas desdeñen los resultados de las Ciencias Sociales, tachándolas de teóricas o poco prácticas; por otra parte, la relación entre investigación y diseño de políticas en el caso de la educación está mediado por una opinión pública que se considera capaz de juzgar con todos los elementos necesarios la realidad educativa.

Uno de los primeros trabajos sobre este concepto adaptado a la educación¹⁹ es el de Robert E. Slavin (2002) quien concluía que era

¹⁸Para profundizar en el tema buscando una idea general es muy interesante el libro “La urna rota” de Jorge Galindo editado por Politikon, concretamente el capítulo 10. Esta misma editorial tiene un blog de actualidad de mucho impacto, en el que dedicaron una entrada a este mismo tema: <http://politikon.es/2013/05/26/por-una-politica-basada-en-la-evidencia/>.

¹⁹Para profundizar en las políticas basadas en evidencia en el ámbito educativo es imprescindible la revisión de la publicación de McMillan y Schumacher (2010) “Research in Education: Evidence-Based Inquiry (7th Edition)” editado por Pearson, y del libro de Ray Pawson “Evidence-Based Policy: A Realist Perspective” de 2006 editado por SAGE.

esencial un enfoque en experimentos rigurosos, evaluación de los programas y prácticas replicables para fomentar la confianza en la investigación educativa entre los políticos y educadores. Sin embargo, se necesita una nueva financiación para este tipo de experimentos y todavía hay una necesidad de otra investigación disciplinada correlacional, descriptiva, y en educación. Nuestros niños se merecen los mejores programas educativos, con base en la evidencia más rigurosa que podamos ofrecer [traducción propia] (p. 15).

Así lo expresa Marchesi (2009a) quien defiende la necesidad de estas evidencias para implementar políticas educativas, “es preciso planificar las políticas de acuerdo con una sólida fundamentación teórica que aproveche lo que se ha podido aprender de todas las experiencias (...) [de] las últimas décadas y ser capaz de enfrentarse a los dilemas existentes en este campo” (p. 9).

Un uso correcto de las políticas basadas en evidencias sería basarse en un amplio espectro de investigaciones para que “los tomadores de decisiones se informen no solo sobre la base de un estudio sino a un cuerpo de conocimientos, articulados en teorías o modelos, que en conjunto sugieran posibilidades de políticas educativas” (Cueto, 2006, p. 2). Además, debemos considerar que los *policymakers* y los políticos deben tener en cuenta otros factores como las limitaciones en los recursos, la legislación y los intereses de diferentes grupos de actores claves. Para Monarca (2012a) la política basada en evidencias está cargada de sentido pues sostiene que “es lícito que las sociedades cuenten con procedimientos que contribuyan a conocer cómo funciona su educación, sus políticas educativas, para poder contribuir así, fundamentadamente, a su mejora y a realizar aquellos cambios que el conocimiento generado, y los debates pertinentes, sugieran como necesarios” (p. 8).

Una de las prácticas más comunes de las políticas basadas en evidencias en educación es el uso de los resultados de los informes PISA de la OCDE. A este respecto se refieren Schiefelbein y Zoido (2013) quienes encuentran países que usan los resultados de estos informes para definir los objetivos políticos (p. 50). Otros estudios se han centrado en la influencia de estas evaluaciones en las políticas nacionales de países concretos, sirvan como ejemplo los análisis sobre Alemania hechos por Ertl (2006) y Leibfried y Martens (2008), sobre Chile (Cariola, Cares y Rivero, 2008), sobre Reino Unido y Gales (Daugherty, 2008), Escocia (Hayward y Hedge, 2005) y sobre España en el número extraordinario de Revista de Educación de 2006²⁰.

Otra de las prácticas comunes son los estudios sobre eficacia escolar. Harris et al. (2013) describen con maestría los usos de la investigación en eficacia escolar y explican

²⁰ Consultar en: <http://www.revistaeducacion.mec.es/re2006.htm>

cómo se debe diseñar una estrategia para el impacto de estas investigaciones en la política. Esta estrategia estaría encaminada a no “perderse en las traducciones”, “*getting lost in translation*” (2013, p. 16), es decir, proponen asumir la visión de los políticos y los investigadores no como meros consumidores de investigación o conocimiento, sino como productores, jugando un papel importante en la identificación y generación de nuevos entendimientos sobre cómo obtener lo mejor de las escuelas y de nuestros sistemas educativos, desarrollando investigaciones más accesibles y promoviendo el uso de políticas basadas en evidencias.

En un estudio enfocado específicamente al ámbito de la educación (OCDE, 2003), se señala que las políticas educativas basadas en evidencias enfrentan principalmente las siguientes **dificultades o peligros**: bajos niveles de inversión en investigación, bajos niveles de capacidad para investigación especialmente cuantitativa y débil vinculación entre investigación, política e innovación. Siempre que analicemos las políticas educativas de un país con intención de compararlo debemos tener presentes la pregunta que planteaba Popham (2009), ¿las evaluaciones de un país sirven para otro país?, y ser cuidadosos con las decisiones que emanen de las posibles respuestas. Otro de los peligros que debemos considerar a la hora de desarrollar políticas basadas en evidencias, es el peligro de caer en lo que Guy Neave (1990) denominó Estado Evaluador. Según este autor

el estado evaluador es así una racionalización y redistribución general de funciones entre el centro y la periferia, de manera tal que el centro conserva el control estratégico global, por medio de palancas políticas menores en número pero más precisas, constituidas por la asignación de misiones, la definición de metas para el sistema y la operación de criterios relativos a la calidad del producto (p. 8).

En palabras de Afonso (1999) esta expresión significa que

el Estado adoptó un ethos competitivo, copiado de lo que ha venido siendo designado como el neodarwinismo social, pasando a admitir la lógica y la ideología del mercado para redefinir y reorganizar el dominio público, principalmente a través de la importación hacia el campo educativo de los modelos de gestión privada cuyo énfasis se pone en lo que se define como resultados o productos de la educación. La evaluación aparece así como un prerequisite para que sea posible la implementación de los mecanismos de control y de responsabilización que, a su vez, imponen la previa definición de objetivos (p. 142).

Para Marquina (2008, p. 8) según esta idea del Estado Evaluador, “los gobiernos dotaron de mayor autonomía a las instituciones para el control de sus procesos, pero a la vez instalando sistemas de evaluación para juzgar el uso de dicha soberanía atendiendo a los resultados obtenidos”. Un tercer peligro a tener en cuenta es el de olvidar aquello que no se evalúa. Bradbury (2013) considera que esta tendencia desemboca en la idea del

‘alumno ideal’ y la entiende peligrosa por restrictiva de lo que es un ‘buen alumno’ y, por consiguiente, excluye sistemáticamente a algunos estudiantes de las posiciones de éxito, por no ser buenos en lo que se les evalúa, aunque lo sean en otras disciplinas o formas de aprender. Estos tres tipos de peligros están muy relacionados con la racionalidad técnica o performativa (Ball, 2003, 2013; Monarca, 2012a, 2015), en la que nos detendremos a continuación al referirnos a los sistemas de evaluación.

Contrastar esta forma de hacer política con la política basada en la opinión, que usa evidencias selectivamente, supone asumir que la política basada en evidencias requiere una búsqueda sistemática de información, una evaluación crítica de los estudios identificados y una comprensión equilibrada de las fortalezas y debilidades de la evidencia entregada. En este sentido, es destacable el hecho de que la OCDE haya demostrado interés por el estudio y promoción del “*brokerage*” (tender puentes) entre investigadores y tomadores de decisiones políticas en distintos ámbitos. Resultaría atractivo encontrar evidencias de la relación entre los investigadores y los tomadores de decisiones, resultando extremadamente interesante ligar el concepto de evaluación al de uno de los enfoques más prometedores para la mejora de los centros educativos y de la educación en general: el de las organizaciones que aprenden (Pérez Juste, 2007). Lamentablemente, este proyecto no podrá llegar a tanto.

1.3.3 Los sistemas de evaluación y la racionalidad performativa

La principal herramienta que tiene el estado para evaluar su sistema educativo es el diseño de un sistema de evaluación. Conceptualizar los sistemas de evaluación puede llevar irremediabilmente al análisis que ya hemos hecho de las competencias e intenciones del estado. De esta forma, Bourdieu (1988) defiende que los sistemas de evaluación se ubican en el terreno de lo político, del poder, de sus disputas por orientar y dar significado a lo real, argumentando que “los sistemas de evaluación son una base para las luchas simbólicas de producir y de imponer la visión legítima del mundo” (1988, p. 136 – 137).

Monarca (2015) basándose en lo defendido por Ball (2013) y siguiendo las ideas de Bourdieu (1988) y Giroux (2003), sugiere que “los sistemas de evaluación no sólo intervienen en la “fabricación” de realidades, de identidades personales e institucionales; también, en cierta forma, son fabricados por ellos. Su potencialidad, direccionalidad y sentido se encuentran inmersos en estas dinámicas” (Monarca, 2015, p. 21). Para este autor, “el capitalismo se ha apropiado de los sistemas de evaluación” (p. 39) lo que cristaliza en una racionalidad performativa a la hora de desarrollar estos sistemas. Para Monarca la performatividad es “una cultura o una racionalidad que promueve, impone, impulsa y

focaliza ciertas conductas deseadas y esperadas para poder tener un supuesto éxito en esta nueva sociedad o, al menos, para poder, supuestamente, funcionar en ella” (2015, p. 33). Según esta racionalidad, este autor defiende que “los sistemas de evaluación fabrican identidades” (p. 36) al convertirnos en “seres ontológicamente más inseguros: nunca se sabe con exactitud cuánto, ni cuándo, ni qué nos requerirán en cada momento y si eso será suficiente” (p. 35).

Este sometimiento del capitalismo dentro de los sistemas de evaluación no es suficiente para prescindir de ellos, es más, la necesidad de estos sistemas y de la consiguiente evaluación del sistema educativo es más imperiosa que los posibles riesgos que de ella se deriven. Defiende Monarca (2012a) que “el éxito de estos sistemas se logrará cuando las evaluaciones apoyen las políticas y no las desvirtúe” (p. 8). Pues, esta forma de pensar los sistemas de evaluación, considera el autor que va unido “a una forma de entender la educación y la enseñanza como asunto público” (p. 8), y asumirlo de esta forma implica que “su diseño y su desarrollo deben guiarse por instancias y procedimientos públicamente contrastados, lo cual, a su vez, va unido a procesos de participación y colaboración” (p. 8).

Es muy interesante a la hora de analizar el rol del Estado en las evaluaciones educativas de sistema, detenerse en el trabajo de Gouvias (2007) quien a través del estudio de países como Inglaterra, Grecia y Gales, encuentra que el estado, específicamente en las sociedades capitalistas, especialmente las más avanzadas económica y tecnológicamente, es una estructura sobre la que se fundamentan nociones de propiedad privada e iniciativa privada como un contexto institucional sobre el cual el capital privado es explotado y acumulado. En este contexto, donde todo el peso que otorgan al territorio (ya sea un país, una región, una localidad, etc.) es distribuido para la competitividad individual, el Estado está axiomáticamente desfavorecido y no sólo como afirmación del bien común, cuyos efectos son considerados anómalos, sino también con cualquier intervención política que exceda los límites de la circunscripción constitucional, normativa y de práctica económica. Los estados están atados de pies y manos para ejercer una supuesta autonomía que les permita actuar con libertad. Esta perspectiva de Gouvias del Estado preso de sus propios motores de progreso, es la que nos va a permitir adentrarnos en las tendencias inspiradoras de la evaluación de sistemas –en el siguiente capítulo–, y de cómo han aterrizado estas tendencias en el estado español, bien sean desde Europa, bien desde organismos internacionales, en la legislación y en la opinión pública.

1.4 Evaluación de sistemas educativos

Dado que el trabajo se centra en la evaluación de los sistemas educativos, es importante aclarar qué entendemos por evaluación de sistemas educativos y qué antecedentes encontramos en este tipo de evaluación.

Pero antes de entrar en la evaluación de sistemas educativos, es conveniente delimitar qué entendemos por sistema y qué entendemos por sistema educativo. Por sistema entendemos

la correlación de la realidad, en cuanto se considera dicha realidad como una totalidad construida por un conjunto de elementos (así como sus atributos, características y propiedades) en interacción dinámica y procesual respecto de un estadio posterior que se toma como objetivo o finalidad del propio sistema (Colom, 1979, p. 15).

Por lo tanto, el sistema educativo, siguiendo a Colom, lo entendemos como sistema sociocultural, es decir, “sistemas en los que inciden una estructura y dinámica personal, social y cultural, basada en los procesos de interacción compuestos por factores tales como seres humanos, significaciones, valores y normas, y acciones externas y fenómenos materiales” (p. 117). La Teoría General de Sistemas, definida por el biólogo austriaco Ludwig von Bertalanffy (1969), entendida como instrumento heurístico para redescubrir la realidad, permite un acercamiento a la conceptualización del “sistema educativo” en tanto sistema abierto, cerrado o de comunicación²¹. Según Colom (1979), asumiendo las aportaciones de Bertalanffy,

el sistema educativo es un sistema abierto (en cuanto a sus relaciones con el sistema social), es un sistema cerrado (en cuanto a sus relaciones consigo mismo) y es un sistema de comunicación (en cuanto a sus relaciones con los sujetos objetos de su función) (p. 120).

Además, en tanto que es considerado un sistema, el educativo también está formado por componentes, que forman una estructura y tiene asignadas unas funciones (Colom, 1979, pp. 121 – 124), aceptando en todo momento que un sistema es más que el conglomerado de sus partes.

Alejándonos de las posiciones de la Sociología de la Educación, y con intención de acercarnos a una definición de sistema educativo que nos facilite un análisis de la evaluación de este sistema, por sistema educativo entendemos el “conjunto de instituciones, programas y acciones que una sociedad política destina intencional y sistemáticamente a la educación y/o a la instrucción de sus miembros; especialmente, a los

²¹ Aplicando adecuadamente la Teoría General de Sistemas, el sistema educativo deberíamos considerarlo realmente como un subsistema dentro del sistema social general; si no hablamos de “subsistema educativo” es en aras de la claridad expositiva

más jóvenes” (García Garrido, 1996, p. 554). De esta definición ya resulta por sí misma la definición de evaluación del sistema educativo entendida esta como la evaluación del conjunto de instituciones, programas, acciones y políticas destinadas intencional y sistemáticamente a la educación e instrucción de sus miembros, especialmente a los más jóvenes. Hay quien entiende que la evaluación de sistemas educativos es un caso particular de evaluación de programas (García García, 2000; Stake, 2006) cuyas características serían que se trata de un instrumento de retroalimentación y mejora vinculado a la política educativa, cuyo objeto de evaluación es muy amplio (el sistema en su conjunto) y la audiencia muy numerosa (toda la sociedad).

Como hemos ido repitiendo a lo largo del capítulo, la evaluación de sistemas educativos es una práctica que no surge por generación espontánea en las agendas de los diferentes países, sino que se asocia con la apertura democrática y expansión de los sistemas educativos, la rendición de cuentas, el control del gasto público, la competitividad socioeconómica, orientar la política y los procesos de cambio, presión social, y la descentralización de los sistemas (García, 2000; Gargallo, 2003; Sarramona, 2003; Tiana, 1996 y 2006). Así lo entiende también Carmen Maestro al sostener que

la evaluación general del sistema educativo significa un compromiso de rendición de cuentas a la sociedad. Para ser verdaderamente útil debe ser un proceso cíclico y continuo, que presente los resultados en relación con los objetivos propuestos. Se convierte en una eficaz herramienta de mejora, ya que ofrece los resultados que obtienen los estudiantes en pruebas que versan sobre los conocimientos y destrezas básicas. Estos resultados permiten valorar la eficacia y el funcionamiento de las políticas educativas adoptadas, el análisis de la evolución del sistema y su comparación con otras realidades educativas (2006, p. 315).

Colom (2001) realiza una perspectiva histórica muy interesante sobre estas evaluaciones. En este trabajo podemos advertir la evolución que han sufrido estas políticas de evaluación a lo largo del tiempo. Para García Cabrero (2010), apoyándose en el texto de Tiana (1996), esta evolución ha implicado transformaciones en la concepción y la práctica de la evaluación (abandono de las nociones monolíticas y sustitución por otras de carácter pluralista), en la metodología (integración de métodos cuantitativos y cualitativos), en los usos (influencia en la orientación de los sistemas) y en la estructura (cobertura e interdisciplinariedad). En conjunto, dice Tiana (1996) todo ello pone de manifiesto un “fenómeno nuevo que podríamos formular como la extensión de un interés creciente por la evaluación de los sistemas educativos, y que ha producido como efecto una rápida evolución de la evaluación entendida como disciplina científica y como práctica profesional” (p. 39). Para el ámbito latinoamericano, Schielfelbein y Schielfelbein (2008)

señalan que el crecimiento de los sistemas educativos ha estado asociado a la manera de evaluarlos.

Las **razones** para implementar la evaluación de los sistemas educativos las encontramos, según Benavidez (2010) en cinco aspectos: mejorar los sistemas, conocer el nivel de cumplimiento de las metas que se propusieron, conocer el nivel de las habilidades docentes, mejorar la gestión, y, determinar la pertinencia, significancia, profundidad y cientificidad de los currículos vigentes.

Dentro de la evaluación de sistemas educativos encontramos diferentes **enfoques**. Para Gargallo (2003), basándose en el texto de Puente Azcutia (1999), se podría hablar del enfoque de eficiencia y del enfoque pedagógico. El primer enfoque pone el énfasis en los factores que inciden en la eficiencia del sistema: gasto, gestión de centros, formación del profesorado, etc. El enfoque pedagógico, por su parte, entiende la evaluación del sistema como factor educativo para la mejora cualitativa de la educación, que busca conocer el papel que juegan los diversos componentes en la calidad que se pretende conseguir: la Administración educativa, la gestión y organización de centros, los profesores, los alumnos, el currículum, las metodologías, etc. Otra clasificación de los enfoques nos la aportan Orden y Jornet (2012) al diferenciar entre enfoque de indicadores y enfoque de estudios. Los enfoques basados en indicadores “pretenden aportar datos o resultados que permitan informar acerca de diversas características de los sistemas” (p. 74). Los enfoques basados en estudios, en el que los autores hacen más hincapié, “han adoptado un modelo que prácticamente se replica en todas las instituciones y agencias que realizan evaluaciones de sistemas, sean nacionales o internacionales. Normalmente se trata de estudios muestrales” (p. 76)²².

En cuanto a las **finalidades**, Ferreres y González Soto (2006) consideran que

existen dos grandes tendencias: a) la primera con ansias de mejora del propio sistema, que es la que habría que defender, y b) una segunda, que es la más común cuando se habla de evaluaciones – equiparándolas a mediciones – del sistema a través de pruebas de rendimiento de los alumnos con tintes eficientistas, con una gran carga económica y globalizadora subyacente (p. 404).

Castro y Navarro (2012) también se refieren a la finalidad última de la evaluación de sistemas educativos como aquella que tiene por objetivo “establecer el estado de salud del sistema en su conjunto”, es decir, “una evaluación que busca determinar la coherencia del producto del sistema con las metas y objetivos expresos del sistema. Es lo que se conoce

²²No se incluye la clasificación de Stake (2006) porque entiende la evaluación de sistemas como una forma particular de evaluación de programas.

como eficacia o efectividad del sistema educativo” (p. 86). Estos autores asumen que la eficacia se mide con indicadores, pero también sostienen que

algunos resultados más valiosos de la acción educativa tienen que ver con destrezas cognitivas de nivel superior que exigen un esfuerzo de conceptualización y de desarrollo de instrumentos de medida. Del mismo modo, variables tales como actitudes hacia el aprendizaje, actitudes sociales, integración social, etc., son también resultados de la acción educativa que tiene su correlato en objetivos expresamente manifestados en las leyes generales, y que por tal motivo deben ser medidos adecuadamente (Castro y Navarro, 2012, p. 86)

Es decir, los autores abogan por definir indicadores más allá del rendimiento académico. Más adelante, puntualizarán su conceptualización de la evaluación de sistemas arguyendo que

si somos un poco más precisos, deberíamos decir que en realidad se evalúa el “servicio” que presta un sistema, por contraposición a la evaluación de programas. Su orientación se dirige claramente a la medida de los productos del sistema, aunque eso no excluye que se midan variables relacionadas con los inputs, los procesos o los contextos (Castro y Navarro, 2012, p. 110).

Por lo tanto, cobran especialmente relevancia las palabras de Tiana (2002) cuando defendía que el debate sobre la evaluación debe centrarse más en sus objetivos políticos que en su concreción técnica: “la evaluación es un magnífico instrumento, pero ha de discutirse al servicio de qué fines actúa” (p. 19).

La evaluación de sistemas educativos, más allá de su finalidad, de su para qué, cumple una serie de **funciones**. García Cabrero (2010) de acuerdo con Scheerens, Glass y Thomas (2005), señala que las funciones principales de la evaluación son: 1) la certificación y acreditación; 2) la rendición de cuentas; y 3) el aprendizaje de la organización. La certificación y acreditación se dirigen, fundamentalmente, a precisar si las características del objeto evaluado se ajustan de modo formal a las normas y estándares establecidos. La rendición de cuentas, por su parte, permite que la calidad del objeto pueda ser inspeccionada por otras instancias de la sociedad. Finalmente, el aprendizaje de la organización como estrategia de evaluación está dirigido a determinar si la evaluación de la calidad se utiliza como base de la mejora del objeto evaluado. Por otra parte, García García (2000) distingue cinco funciones, que Lukas y Santiago (2009) separan en seis: diagnóstica, de toma de decisiones, de rendición de cuentas, de comparación, de control o acreditación y prospectiva.

Más allá de estas funciones, el interés debe residir en la utilidad de estas evaluaciones, y en cómo podríamos incrementar ese interés. Esta pregunta se la hacen Orden y Jornet (2012) e identifican tres posibles ejes de actuación: definición de un modelo de referencia para la selección de variables a considerar, la atención a las necesidades y expectativas de las

partes interesadas, y elaboración de procedimientos o metodologías para la elaboración de sistemas de cuestionarios de contexto.

Las evaluaciones de sistemas educativos, asumiendo que su objeto de estudio es el sistema educativo en su conjunto, pueden ser de diferentes **tipos** en función de qué elementos del sistema decidan primar, es decir, en función de las preguntas a las que quieran responder. Según Castro y Navarro (2012), estas preguntas son cuatro. Una de las preguntas irrenunciables, a su juicio, es ‘¿qué saben los estudiantes?’, y las evaluaciones que se centran en esta respuesta son las que el autor denomina ‘evaluaciones de estatus’, porque “tratan de describir el nivel de logro en un momento determinado” (p. 87). Algunas evaluaciones van más allá del momento concreto y buscan una evolución, por lo que la pregunta cambia y ahora se centraría en si saben más los alumnos ahora que en un momento previo; a estas evaluaciones el autor las denomina ‘evaluaciones de crecimiento’ porque “incorporan un elemento esencial en el concepto de aprendizaje, el cambio” (p. 87). Un tercer tipo de preguntas están relacionadas con el rol de la escuela en los aprendizajes, es decir ¿qué parte de los aprendizajes se puede atribuir a la acción escolar, a la acción del sistema educativo?, estas evaluaciones son las centradas en la eficacia escolar, sobre la que nos centraremos en el capítulo 2, y el autor las denomina ‘evaluaciones de valor añadido’ y también incorporan la idea de cambio. Por último, un cuarto grupo de preguntas que buscan responder ¿cuánto nivel de ganancia es suficiente para el cambio?, estas serían las ‘evaluaciones basadas en estándares’ donde “se evalúa no el nivel actual o la tasa de crecimiento sino si el sistema educativo se acerca y en qué medida a los objetivos previamente establecidos para el sistema” (p. 88).

A pesar de todo el potencial que pueden tener las evaluaciones de sistemas educativos, y aceptando que estas evaluaciones realizan aportaciones muy valiosas sobre el “conocimiento y el diagnóstico del sistema, la conducción de los procesos de cambio, la valoración de los resultados de la educación y la mejora de la organización y funcionamiento de los centros” (Tiana, 1996, p. 46 – 53), los resultados de la evaluación de sistemas educativos no deben utilizarse como base para la toma de decisiones críticas (como diferenciación de salarios de los profesores o asignación de recursos a escuelas), sino que estas decisiones deben valorarse con la información conjunta procedente de otros indicadores, además de los ofrecidos por las evaluaciones a gran escala. Es decir, o se propone una evaluación sistémica, en el sentido en el que la entiende Monarca (2012b, p. 174), de la que emanen resultados ponderados que sí se puedan usar para tomar decisiones críticas, o es mejor que las evaluaciones de sistemas educativos sean tan solo un elemento

en una toma de decisiones compleja de la que tomen parte otros elementos como las evaluaciones del desempeño docente, de centro, de los contextos, evaluaciones de procesos, de programas, etc. Estas evaluaciones no son infalibles. Presentan una serie de **desafíos** técnicos (Castro y Navarro, 2012, p. 95), y tienen algunas limitaciones y peligros que son necesarios tener en cuenta. A este respecto son interesantes las aportaciones de Sierra (2006) cuando se refiere a los retos (se hace eco de los cinco retos de los Sistemas Educativos Europeos definidos por la Comisión Europea en el año 2000 (Comisión Europea, 2000): el conocimiento, la descentralización, los recursos, la inclusión social y los datos y la comparabilidad), las limitaciones (propias de los estudios muestrales) y los peligros (evaluaciones redundantes, un término muy lúcido que se refiere a diferentes evaluaciones en el tiempo y el espacio que acaban por medir lo mismo, con la consiguiente dilapidación de recursos) de las evaluaciones de sistemas educativos. Las aportaciones a los problemas que identifica Sierra, se complementan con los encontrados por Ferreres y González Soto (2006). Estos autores clasifican los problemas a los que se enfrentan las evaluaciones de sistema educativo en torno a cuatro clases: epistemológicos, ontológicos, metodológicos y prácticos. Sostienen que no hay consensos establecidos sobre las posibles soluciones a estos problemas y es el evaluador quien las debe solventar.

Por su parte, Monarca (2012a) se refiere a los **efectos no deseados** de estas evaluaciones de sistema; este autor diferencia tres aspectos (2012a, p. 6 – 7): devaluación del currículo, refuerzo de las situaciones de desigualdad e injusticia, y, marginalidad de la evolución y progresos de los aprendizajes (por lo que el propio autor llamará “evaluación estática del logro” (2012b).

Sarramona (2003) será más precavido y considera que aunque los estudios que emanan de las evaluaciones de sistema son parciales, también son necesarios. Asumiendo esta necesidad de las evaluaciones de sistema, Tiana (1996) considera que se deben establecer criterios para el desarrollo de las políticas de evaluación del sistema educativo, y estos criterios deben ir enfocados a la “credibilidad e independencia institucional, participación de la comunidad educativa, integración de métodos y enfoques, coherencia con los objetivos del sistema educativo y gradualidad y adaptación a las circunstancias” (pp. 55–59).

Por lo tanto, tal y como señalan Arbós (2003), Ferres y Soto (2006) y Mateo (2000), la evaluación de los sistemas educativos debe ser independiente políticamente. Debe ser una labor de conjunto (interna y externa), imparcial, sistémica. Disponer de un adecuado soporte técnico – pedagógico. Los resultados deben interpretarse teniendo en cuenta el contexto político, cultural, histórico y social. El uso de los resultados debe enfocarse a

diferentes finalidades atendiendo distintas audiencias, sensibilidades y responsabilidades. Las aportaciones resultantes han de mantener siempre presente su carácter global. Sus visiones serán holísticas y en las interpretaciones parciales se hará referencia al conjunto. Por último, en los resultados se aplicarán principios de equidad favoreciendo a los colectivos más desprotegidos socialmente.

Tras esta delimitación conceptual, dejamos clara nuestra idea de evaluación sistémica como aquella evaluación que tenga por objeto a los alumnos, pero también al centro educativo, la dirección escolar, los docentes, la Administración educativa y/o los diferentes programas específicos con los que cuente la Administración. Una evaluación que propicie la toma de decisiones sobre el sistema educativo desde todos los prismas posibles, global, holística, formativa, enfocada a la mejora y, por consiguiente, emancipadora. Una evaluación que surge desde la administración pública de la Comunidad Autónoma hacia el sistema educativo en su territorio en su conjunto, pero que mantiene su independencia política e institucional, con un profundo sentido de equidad, justicia social y participación democrática de toda la comunidad educativa.

CAPÍTULO 2. TENDENCIAS INSPIRADORAS DE LA EVALUACIÓN EXTERNA DE SISTEMAS

Este capítulo repasa las tres principales tendencias que han sido las promotoras de la evaluación externa de sistemas educativos: la globalización, la rendición de cuentas y la eficacia escolar. A pesar de las dificultades para delimitar su alcance, es innegable su importancia a la hora de analizar la evaluación de los sistemas educativos. Se presentan las principales aportaciones teóricas de cada una de estas tendencias así como las críticas más representativas.

2.1 Introducción

La búsqueda de la calidad de la enseñanza se ha convertido casi en sinónimo de control, rendición de cuentas, financiación selectiva o, en suma, eficiencia de los sistemas educativos (Báez, 2007). Esta relativamente novedosa formalización de los diagnósticos y de las soluciones para la problemática escolar se ha venido consolidando bajo la firme batuta de organismos reguladores supranacionales que están en permanente retroalimentación con gobiernos nacionales y regionales.

Parte del éxito innegable de la propagación de las evaluaciones educativas ha estado basado en el impacto mediático de los programas internacionales de evaluación de competencias (Calero y Choi, 2012) y, más en concreto, del programa PISA de la OCDE.

Hacia la mitad del siglo XX, R.W. Tyler desarrolla unas propuestas sobre la formulación de objetivos educativos (y el desarrollo de instrumentos para verificar su alcance mediante diseños pretest y posttest), que serán de gran importancia para profesionalizar el trabajo evaluativo en los veinte años siguientes. Mientras tanto, y como consecuencia de las políticas erigidas por la reconstrucción europea tras la II Guerra Mundial y la pugna geopolítica entre las grandes potencias a lo largo de la Guerra Fría (Báez, 2007), se renueva el propósito de la rendición de cuentas en Educación, expandiendo la unidad de análisis: además de establecer juicios sobre los sujetos evaluados se pretende también dar cuenta de las propiedades de los establecimientos educativos, los recursos empleados, los programas de enseñanza y la actividad profesional de sus responsables.

De esta manera, la evaluación educativa y, en concreto, la evaluación externa de las competencias de los alumnos, ha pasado a ocupar un lugar central entre los instrumentos de la política educativa. La evaluación de competencias, impulsada en buena medida por instituciones globalizadoras como la OCDE, forma parte actualmente de la agenda de reformas educativas muy diversas. El desarrollo de la evaluación de competencias refleja, en todo caso, un énfasis en los “resultados” del sistema educativo y, en concreto, del logro de los alumnos. No se trata de algo trivial, sino de un desplazamiento en toda regla del foco de interés en los análisis e intervenciones sobre el sistema educativo, desde los inputs y procesos hacia las competencias adquiridas. Podríamos hablar de una “colonización” de los sistemas educativos (Calero y Choi, 2012) por parte de la evaluación de competencias. En aquellos países en los que esta colonización ha sido más intensa, como en los Estados Unidos, se han establecido fuertes vínculos entre financiación de los centros y resultados de la evaluación.

En este capítulo se pretende analizar cuál es la importancia de estas tendencias supranacionales –globalización, rendición de cuentas y eficacia educativa– en la configuración de los sistemas de evaluación y cómo están impactando en ellos, a través de las aportaciones de los autores más relevantes en la materia.

2.2 Globalización económica y globalización educativa

2.2.1 Término polisémico

Siempre que se realiza un acercamiento a la definición de globalización nos encontramos con continuas referencias a su carácter polisémico y complejo. No son pocos los autores que han desarrollado sus propias definiciones cada cual poniendo el énfasis en la parte económica, la tecnológica, la social o la cultural del término. Algunos ensalzando los beneficios de ésta (Friedman, 2000; Bhagwati, 2007), otros haciendo hincapié en los peligros (Bauman, 1998; Krugman y Venables, 1995; Sassen, 1998; Scholte, 2005; Stiglitz, 2002), y los hay que desarrollan contenido teórico poniendo en el tablero tanto las ventajas como los inconvenientes (Appadurai, 1996; Beck, 2000; Robertson, 1992). Sin dejar de lado las contribuciones de todos estos grandes autores, a continuación se destacan las aportaciones más relevantes para este estudio centradas en las implicaciones educativas que se pueden derivar de este fenómeno tan complejo²³.

En un primer momento encontramos que para Harvey (1989) la globalización es una ‘enfermedad postmoderna’, pues en su opinión se ha ido más allá de los rigores del fordismo para pasar a una nueva ideología organizacional que ensalza la flexibilidad como valor fundacional. Esto que Harvey identifica como un problema, para Giddens (1990) será uno de sus puntos fuertes, pues este sociólogo inglés conceptualiza la globalización como “la intensificación en escala mundial de las relaciones sociales que enlazan localidades muy distantes, de tal modo que lo que ocurre en una está determinado por acontecimientos sucedidos a muchas millas de distancia y viceversa” (p. 71). Anthony Giddens, como acabamos de ver, tiene una visión de la globalización muy cerca del multiculturalismo liberal que considera que ésta aporta, sobre todo, tolerancia cosmopolita que, sin estar

²³No se citará como referencia en el texto pero es interesante para acompañar este recorrido por la relación entre globalización y políticas educativas el trabajo de Marcelo Caruso y Heinz – Elmar Tenorth (2011) en su libro “Internacionalización, políticas educativas y reflexión pedagógica en un medio global”, que recogen análisis diferenciados sobre el concepto, la dinámica histórica y los efectos contemporáneos de los procesos de internacionalización en la educación moderna mostrando, entre otros, los potenciales de los análisis supranacionales de políticas educativas para la comprensión de la intrincada escena educativa del presente.

exenta de riesgos, aporta frescura a sociedades que hasta ese momento estaban envueltas en un halo tradicional que no les permitía avanzar²⁴.

A finales de los años 90, los principales organismos internacionales (Banco Mundial, 1997; Fondo Monetario Internacional, 1997; Comisión Europea, 1997) identificaron la globalización como un proceso, un cambio transformador, ocasionado por el creciente volumen de transacciones económicas, financieras, de bienes y servicios, favorecidas por el auge de las tecnologías y su generalización en todos los lugares del planeta. Los organismos internacionales se centran en la visión economicista de la globalización. Esta visión de la globalización como una globalización esencialmente económica también la identifica Cruz (1999) quien realiza una aproximación histórica al concepto analizando las aportaciones de autores como Albrow, Beck, Cox, Robertson, Scholte o Souza Santos, y concluye que

la globalización debemos entenderla como un proceso histórico mundial que forma parte del capitalismo en el que, por un lado, existe una sociedad más participativa que modifica su relación con su entorno (...) y por el otro, en el que los mercados comerciales y financieros tienden a unificarse en un contexto económico desigual entre los países desarrollados, en desarrollo y subdesarrollados (1999, p. 47).

Este autor, se suma a la tesis de Laïdi (1999) quien afirma que no podemos catalogar la globalización como una noticia ni buena ni mala, sino como una etapa más en la historia mundial. Esta visión es excesivamente aséptica para un proceso que tiene tantos matices y tantas connotaciones, pero no deja de aportar cierta distancia que puede llevar a los autores más polarizados ideológicamente a relativizar la importancia del fenómeno.

En el bando de los autores que aportan una visión más crítica de la globalización nos encontramos con Díez (2007) para quien el término globalización a secas

es una trampa ideológica porque elude y oculta la cuestión clave de quiénes son los que poseen y controlan los recursos que están transformando el planeta. Cuando la utilizan, quienes se benefician de ella, quieren que creamos que la globalización es universal y beneficia a todo el mundo (...) Por eso es necesario poner adjetivos a las palabras para matizar su significado y aclarar el sentido en el que se utilizan (p. 34)

Así, propone hablar de ‘realidad de la globalización’, ‘política de la globalización’ e ‘ideología de la globalización’. Esta visión crítica que identifica la globalización como un proceso manejado por unas élites económicas y políticas, es la tesis que se defiende desde posiciones como las de Susan George para quien la globalización es “una maquinaria para concentrar la riqueza y el poder en lo alto de la escala social” (George y Wolf, 2003, p. 14), o las posiciones de los ya citados Stiglitz y Krugman, ambos Premios Nobel de Economía

²⁴ Debemos entender que Giddens identifica el inicio de la globalización con la caída del Muro de Berlín y el fin de las dictaduras occidentales.

en 2001 y 2008 respectivamente. Esta visión crítica la retoma Martínez Rodríguez (2008) quien sostiene que la globalización

significa sobre todo el auge del neoliberalismo como un discurso de política hegemónica (...) y el surgimiento de nuevas formas culturales globales, medios y tecnologías de comunicación, que modelan las relaciones de afiliación, identidad e interacción dentro y fuera de los marcos culturales locales (p. 17).

Hasta el momento hemos hecho referencia a definiciones “*top – down*” que sitúan a la ciudadanía como receptores de unas políticas sobre las que no tienen capacidad de influencia. Ramón Flecha (2008) propone una globalización diferente a la definida hasta este momento, la ‘globalización desde abajo’ o ‘globalización dialógica’ como aquella que “se construye en diferentes espacios mediante diferentes iniciativas con el objetivo de incluir las voces de todas las personas implicadas en este proceso a la hora de definir y concretar su desarrollo” (p. 170),

una globalización que se refiere al desarrollo de una globalización social, es decir, de una globalización de la sociedad civil y de la acción colectiva que se basa en la defensa y lucha de los derechos humanos y de la democracia, y que utiliza el diálogo como procedimiento de trabajo, coordinación y toma de decisiones (p. 171).

Según este autor, en el contexto educativo tendríamos que enfrenarnos al reto de

ofrecer las herramientas necesarias para que todas las personas puedan participar plenamente en el desarrollo de la sociedad de la información. La realidad social que impulsa la globalización desde abajo se refleja en proyectos educativos cuyo planteamiento va más allá de la relación en el aula, contemplando y trabajando las necesidades educativas de una comunidad a partir de tres elementos clave: movimientos civiles, comunidad educativa y ciudadanía activa (p. 176 – 177).

Ahora que ya tenemos identificados los dos caminos por los que transitan las definiciones de globalización (las definiciones “*top – down*” y las definiciones “*bottom – up*”), estamos en condiciones de conocer las aportaciones de Boaventura de Sousa Santos, quien afirma que la globalización no es un proceso único ni total, sino que existen varias ‘globalizaciones’ que coexisten y a menudo colisionan. Según un análisis de Bonal, Tarabini y Verger (2007) a la entrevista que publican en castellano de Roger Dale y Susan Robertson a este sociólogo portugués y sobre la base de la lectura de sus dos principales aportaciones en este campo (Sousa Santos, 1999, 2002, 2005), encuentran dos globalizaciones diferentes. Por un lado, la globalización dominante (compuesta por el ‘localismo globalizado’ y el ‘globalismo localizado’), que no es otra cosa que la transnacionalización del capitalismo liberal. Por el otro, una globalización basada en las interacciones transnacionales desde abajo (compuesta por el ‘cosmopolitismo’ y la ‘herencia común de la humanidad’) que se producen con el fin de promover una globalización contra – hegemónica. Para Bonal, Tarabini y Verger (2009) “a pesar de que es consciente del poder y de la hegemonía de la

globalización dominante, su análisis sobre los nuevos movimientos sociales y su capacidad transformadora desprende optimismo” (p. 19). Las aportaciones de Sousa Santos son fundamentales para entender el papel de los organismos internacionales y los efectos y las consecuencias de la globalización, que veremos a continuación.

2.2.2 El papel de los Organismos Internacionales

Los organismos internacionales y supranacionales tienen un papel fundamental en el desarrollo de estos procesos. No se entiende el fenómeno globalizador sin la existencia de estos, y así lo comparten Burbules y Torres (2001) cuando sostienen que

la globalización significa fundamentalmente el surgimiento de instituciones supranacionales, cuyas decisiones determinan y restringen las opciones políticas de cualquier estado – nación en particular, la globalización de la tecnología de la información, la capacidad tecnológica de las sociedades y su deseo de manejo informativo rentable; es el papel de los Estados y de las estructuras administrativas y ministeriales en la interrelación y en la provocación de organismos supranacionales; o las redes de universalización de procedimientos y el papel del estado nacional y su influencia política y económica (p. 13).

Por otro lado, Aina Tarabini y Xavier Bonal (2011) lo explican así:

si bien los Estados siguen siendo agentes claves en la regulación, la provisión y la financiación de la educación, la lógica de producción de la política educativa pasa por considerar la importancia de otros actores y factores que influyen sobre los propios márgenes de actuación del Estado (p. 252).

Por lo tanto, estamos ante un hecho histórico que marca un hito en la cronología de las políticas educativas nacionales, y es que desde los Acuerdos de Bretton Woods en 1944 con el nacimiento de los organismos que se han constituido como los máximos exponentes de esta globalización económica y cultural, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, la primacía de la economía neoliberal ha impactado en la formulación de políticas educativas en la práctica totalidad de los estados desarrollados y en vías de desarrollo (Froemel, 2006; Hanushek y Luque, 2003; Kamens y Benavot, 2011); a veces por la vinculación de financiación a reformas y otras directamente por recomendaciones explícitas de dichas instituciones u otras como la OCDE²⁵ (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), la OMC²⁶ (Organización Mundial del Comercio), la Unión

²⁵ Para un análisis más en profundidad de la influencia de la OCDE en la política educativa de los estados se recomienda la lectura del artículo de Jakobi, A. y Martens, K. (2007): La influencia de la OCDE en la política educativa nacional, 233 – 253, en Bonal, X.; Tarabini, A. y Verger, A. (2007): Globalización y Educación. Textos fundamentales. (Buenos Aires, Ed. Miño Dávila).

²⁶ Para un análisis más exhaustivo de las directrices de la OMC en materia educativa y el desarrollo de los Acuerdos Generales del Comercio de Servicios (AGCS), se recomienda la lectura del artículo de Robertson, S.L.; Bonal, X. y Dale, R. (2007): El AGCS y la industria de los servicios educativos, 205 – 232, en Bonal, X.; Tarabini, A. y Verger, A. (2007): Globalización y Educación. Textos Fundamentales. (Buenos Aires, Ed. Miño y Dávila).

Europea, la OEI (Organización de Estados Iberoamericanos) en el caso latinoamericano, o la IEA (Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo) en Estados Unidos.

Todas estas instituciones y algunas otras de menor impacto han procurado la vinculación de la educación con el trabajo y la creación de estándares de excelencia (que, como vimos en el Capítulo 1, han sido utilizados más como instrumentos de control político que como herramientas de mejora educativa), a través de directrices que, como defienden García Garrido y García Ruíz (2005), si se entienden con un enfoque uniformizante, “podrían engendrar un cierto empobrecimiento de la educación” y “no está claro que estas directrices tengan que derivar hacia la homogenización de los sistemas educativos” (p. 38). También hay quienes piensan que este efecto homogeneizador es ya un hecho confirmado y consentido por estos organismos de corte neoliberal, así lo explica Enrique Javier Díez (2007)

se abandona de facto (aunque no se reconozca) la idea de que la educación debe estar prioritariamente al servicio del desarrollo integral de las personas y de la formación de ciudadanos y ciudadanas críticos, capaces de intervenir activamente en su mundo y transformarlo. Frente a eso se promueve un modelo educativo cuya prioridad pasa a ser el logro de la eficacia y la eficiencia, en el doble sentido de que sea útil para responder a las “necesidades del mercado”, a la vez que para homogeneizar e integrar a quienes se educan en un pensamiento pragmático, “realista”, acrítico, aceptable socialmente (p. 306).

Pero, esta preponderancia de las directrices con marcado carácter neoliberal no ha existido siempre en la agenda internacional. Los organismos internacionales han pasado, en palabras de Karen Mundy (2007), de un ‘multilateralismo redistributivo’ (auspiciado por UNESCO) a un ‘multilateralismo defensivo y disciplinario’ (comandado por el Banco Mundial²⁷), que se explica por el cambio en las relaciones internacionales de poder y por las transformaciones económico – sociales. Este cambio en el multilateralismo está estrechamente relacionado con el orden mundial que ha impuesto la globalización en detrimento del orden mundial que había en la época de posguerra desde 1945 hasta los años 70.

Sin embargo, también se acepta que estos organismos son quienes más han trabajado a favor del desarrollo de políticas educativas que fomenten la calidad de los sistemas a través de metas cualitativas y de prácticas evaluadoras de diferentes componentes educativos, como el rendimiento de los estudiantes o la capacitación de los docentes. Si bien es cierto

²⁷ Para un análisis más en profundidad de las políticas del Banco Mundial en materia educativa, se recomienda la lectura del artículo de Heyneman, S. P. (2003): “The history and problems in the making of education policy at the World Bank 1960 – 2000”, *International Journal of Educational Development*, 3 (23), 315 – 337.

que estos organismos cargan con un problema en su concepción, que es la falta de democracia interna y de representatividad ciudadana que conllevan; lo que hace necesario un control de los mismos por parte de los estados y de la ciudadanía. Martínez Rodríguez (2008) defiende que “la internacionalización es un espacio todavía de difícil control y se necesita una reorientación de la función de los organismos que intervienen en los intercambios internacionales y una democratización de los mismos” (p. 19), es decir, sostiene que es más necesaria una reorientación de las funciones de estas instituciones, antes que promover su desaparición.

2.2.3 Efectos y consecuencias

La globalización, como proceso homogeneizador, tiene sus efectos en los sistemas educativos nacionales. Repasando las principales aportaciones teóricas en este campo encontramos efectos como la deslocalización (Cox, 1997), la cesión de soberanía (Dale, 1999), la falta de legitimidad democrática (Martínez Rodríguez, 2008) o la privatización de los servicios públicos educativos (Robertson, Bonal y Dale, 2002; Ball, 2014). Todos estos efectos, y algunos otros, son los responsables de que se vea a la educación como un ‘espacio privilegiado de producción del discurso hegemónico’ (Bonal, 2009), un discurso hegemónico claramente identificado con el neoliberalismo (Samoff, 1999; Díez, 2007). Estos efectos o procesos globalizadores “amenazan la autonomía de los sistemas de educación nacionales y la soberanía del estado – nación como poder máximo de las sociedades democráticas” (Burbules y Torres, 2000, p. 4).

Un autor fundamental a la hora de analizar los efectos que produce la globalización en las políticas educativas nacionales es Roger Dale. Diferencia tres tipos de efectos²⁸ (2008) que clasifica en función de la predecibilidad y la deliberatividad de los mismos: directos, indirectos y colaterales. Los efectos directos son deliberados y predecibles (educación como bien de consumo); los indirectos no son explícitamente deliberados pero sí predecibles (idioma); y, los colaterales no son ni deliberados ni predecibles sino que emergen de las complejas relaciones a diferentes niveles que son inherentes a la globalización económica (migraciones). Uno de los efectos directos más trabajados por el autor es el de la agenda educativa global. Dale, en contraposición a la teoría de la Escuela de Stanford de la *Common World Educational Culture* (CWEC), defiende la existencia de una agenda educativa que se estructura globalmente (*Globally Structured Educational Agenda*,

²⁸ Cuando Dale habla de “efectos” se está refiriendo a los “procesos dirigidos por una serie de agentes que tienen en mente necesidades concretas, y que antes que la elección entre una u otra, lo que nos encontramos son divisiones jerárquicas del trabajo de gestión y Administración educativas, distinguiéndose entre niveles de actividad nacionales, subnacionales o supranacionales” (2008: 128).

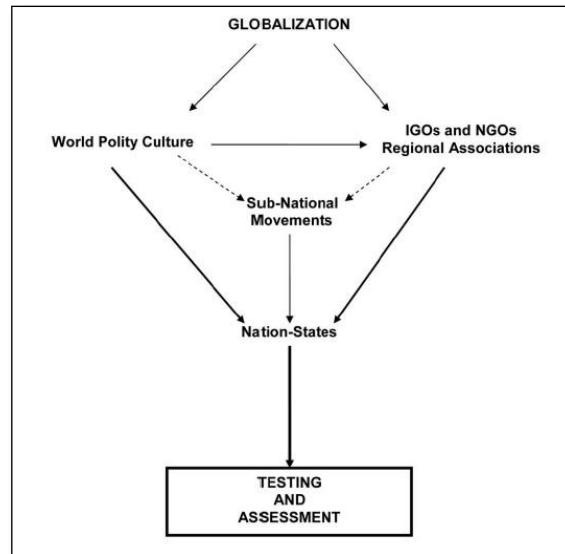
GSEA) y explicita la existencia de un interés directo sobre la educación, “no como recurso, sino como objeto de interés para las distintas formas de poder” (Dale, 2000, p. 428). La GSEA invita a pensar en las relaciones entre globalización y política educativa a partir de la existencia de un cambio de paradigma representado por una globalización que modifica sin precedentes el papel del Estado a escala nacional e internacional. Estos mecanismos son cinco (Dale, 1999): armonización, diseminación, estandarización, instalación de interdependencia e imposición. En el trabajo de Tarabini y Bonal (2011), que ya hemos citado anteriormente, se analizan dichos mecanismos en profundidad y concluyen que

el mecanismo de imposición es el que mejor define las formas en que la agenda educativa global se ha instalado en las políticas educativas del sur [Banco Mundial] (...) [y] el mecanismo que ha predominado en los procesos de convergencia hacia una agenda educativa global para el desarrollo europeo ha sido el de la armonización de políticas, aunque en los últimos años el mecanismo de estandarización también ha tenido un papel predominante dentro de la Unión debido, sobre todo, a la aplicación de instrumentos de evaluación educativa tales como PISA (p. 243).

Por todo lo visto hasta el momento, el posicionamiento de Roger Dale es novedoso porque acepta el rol de la globalización en el desarrollo de las políticas educativas nacionales pero le sigue reservando capacidad de decisión al estado – nación, en palabras de Bonal, Tarabini y Verger (2009), “la globalización tiene efectos que modifican las bases de intervención del Estado en educación, pero no hay que olvidar que el Estado, en casi todos los países, preserva su capacidad de provisión, regulación y financiación de la educación” (p. 22).

Esta globalización económica y educativa tiene su impacto en la evaluación²⁹. Kamens y Mcneely (2010), nos recuerdan que la globalización actúa básicamente en dos sentidos. Por un lado, sobre la cultura política mundial y por el otro en las organizaciones internacionales (gubernamentales o no) y las entidades supranacionales. Ambas a su vez influyen en los estados – nación que se ven ‘obligados’ a evaluar y a realizar estudios que analicen lo que estos movimientos globales les indican. Lo podemos ver con claridad en el Figura 2.1.

²⁹ Para profundizar en el análisis crítico de esta relación se recomienda la lectura del capítulo de libro de Martínez Rodríguez, J.B. (2008) Globalización de los discursos de calidad y evaluación y su impacto en la identidad del profesorado, pp. 15 – 46, en Aróstegui, J.L. y Martínez Rodríguez, J.B. (2008) Globalización, Posmodernidad y Educación. La calidad como coartada neoliberal, (Sevilla, Ed. Akal) y el artículo de De Lissovoy, N. y McLaren, P. (2003) Educational “accountability” and the violence of capital: a marxian reading. *Journal of Education Policy*, 18 (2), 131 – 143.

Figura 2.1 – Influencia de la globalización en la evaluación de los sistemas educativos

Fuente: Kamens y Mcneely, 2010, p. 21.

De esta manera, la globalización influye en la educación. Sin embargo no es una relación tan lineal ni simple como haya podido parecer, sino que la educación se ha ido nutriendo de tendencias que emanaban de los organismos internacionales como la rendición de cuentas (o *accountability*) y el eficientismo (o *effectiveness*). Para Smith (2014) el *accountability* es una de las consecuencias de la globalización que desemboca en una tendencia convergente mundial de utilización de los exámenes de rendición de cuentas como una herramienta legítima para la reforma educativa. Sin embargo, Sobe (2015) lo entiende al contrario, es decir, como una parte constitutiva de lo global y no como una consecuencia. Sea como fuere, el *accountability* es una de las tendencias más determinantes en el desarrollo de los programas de evaluación de los sistemas educativos nacionales. En el siguiente epígrafe analizaremos en profundidad ésta y otras tendencias.

2.3 Rendición de cuentas o *Accountability*

En este epígrafe vamos a profundizar en las dinámicas de rendición de cuentas que han sido determinantes en la configuración de políticas de evaluación de los sistemas educativos nacionales. Como nos muestra la Tabla 2.1, el epígrafe se divide en cuatro grandes apartados con los que pretendemos abordar todas las dimensiones del *accountability*.

Tabla 2.1 – Resumen del epígrafe ‘2.3 Rendición de cuentas o *Accountability*’

Rendición de cuentas	Conceptualización		
	Implicaciones	En la gestión pública	
		En la elección de centro	
		Centro / Dirección escolar	
		En la comunidad educativa	Docentes
			Estudiantes
	Usos de la evaluación	Gaming the system	
		Usos de los resultados	
		Incentivos y recompensas (financiación)	
	Visión crítica	Crítica a la concepción ideológica	
		Crítica al diseño e implementación de las pruebas	
		Propuestas de mejora	

Fuente: elaboración propia

2.3.1 Conceptualización de la rendición de cuentas

La definición de *accountability* no lleva a tantos matices como en el caso de la definición de globalización. En primer lugar, tomamos la definición que realiza la Dra. Eva Baker, directora del *National Center for Research on Evaluation, Standards, and Student Testing* (CRESST), quien considera que la rendición de cuentas significa “hacer responsable a un individuo, grupo, agencia o gobierno de sus acciones y de sus consecuencias conforme intenta alcanzar unas metas específicas” (2009b, p. 92). Esta definición es a todas luces insuficiente para las pretensiones de este trabajo y requiere de una mayor precisión. Schedler (1999) distingue tres dimensiones en el *accountability*: información, justificación e imposición o sanción. Las dimensiones informativa y argumentativa, pueden, en cierto sentido, ser concebidas como una actividad comunicativa o discursiva porque presupone una relación de diálogo crítico. No obstante, como apunta el mismo autor, la rendición de cuentas, en cuanto obligación o deber de dar respuestas (*answerability*), no sólo es una actividad discursiva, más o menos benevolente, que se ejecuta en la información y justificación, sino que también contiene una dimensión impositiva, coercitiva o sancionadora (*enforcement*).

Eileen Ahearn (2000) realiza una revisión de la literatura sobre el *accountability* hasta ese año y, más allá de las definiciones que recoge (p. 3 – 4), encuentra siete componentes principales del *accountability*: políticas e ideología, estándares y evaluaciones, inclusión de

estudiantes con discapacidad, consecuencias, desarrollo de capacidades, cuestiones de elección y mercado, y acreditaciones, monitorización e inspecciones.

Otros de los autores más prestigiosos en este campo, Eric Hanushek y Margaret Raymond, distinguen cuatro componentes básicos (algunos de ellos ya estaban presentes en el trabajo de Ahearn) y acaban resaltando otro sobre todos los demás. Para Hanushek y Raymond (2001) “el esqueleto básico de los sistemas de *accountability* son los objetivos, los estándares de rendimiento, la medición y las consecuencias por niveles de rendimiento” (p. 369). Eso sí, “aunque existe controversia significativa sobre qué materiales poner a prueba y cómo probarlos, el componente básico de la rendición de cuentas sigue siendo el logro medido del estudiante” (p. 383).

Robert Linn (2008) sostiene que “el objetivo de un sistema de responsabilidades es distinguir entre las escuelas en cuanto a la efectividad de la instrucción para que las acciones se puedan tomar para mejorar el rendimiento de los estudiantes en las escuelas consideradas ineficaces” (p. 708). Así, se empieza a identificar la dimensión política del *accountability*, una dimensión que no se debe obviar en su conceptualización. Dorn e Ydesen (2014) identifican dos rasgos fundamentales en este aspecto:

uno de los rasgos recurrentes que se encuentran en las prácticas de rendición de cuentas es el papel de la rendición de cuentas como un fenómeno que no puede ser tratado en forma aislada de la sociedad en general, junto con las cuestiones concomitantes de poder, acceso a la educación, la gestión de la educación, y la selección social. Otro rasgo clave es que las prácticas de rendición de cuentas siempre parecen abarcar una cierta configuración históricamente determinada de posiciones de las partes interesadas (p. 2).

Hasta el momento, hemos conceptualizado la rendición de cuentas como una tendencia uniforme enfocada a buscar a los responsables de ciertos resultados y hacerles rendir cuentas de tales logros. Pues bien, Lai y Wang (2014), quienes defienden que los sistemas de responsabilidad pública aparecen cuando las demandas de eficiencia y rendición de cuentas aumentan (p. 97), diferencian cinco tipos de *accountability*: responsabilidad jerárquica, responsabilidad legal, la responsabilidad política, responsabilidad profesional y responsabilidad social. Los autores definen cada una de ellas afirmando que

la rendición de cuentas jerárquica carece de la fuerza coercitiva que pretende ejercer. La responsabilidad legal se basa principalmente en el control financiero y, a menudo se somete a la intervención política. La responsabilidad política tiene una influencia limitada debido a su mala relación con las elecciones. La responsabilidad profesional es débil por razones culturales. La responsabilidad social es vigorosa, pero dominada principalmente por grupos de interés (p. 132).

La complejidad del término no se encuentra únicamente en los objetivos o en los tipos, sino que también es una complejidad estructural, porque se pueden diferenciar hasta tres

niveles dentro de las intenciones de la rendición de cuentas. Afonso (2009) es quien desarrolla estos tres niveles: formas parciales, modelos y sistemas. Para Afonso, las formas parciales son las “acciones que corresponden únicamente con alguna dimensión de la rendición de cuentas” (p. 60), es lo que Schedler llamaba ‘actos de rendición de cuentas’ (Schedler, 1999). Estas formas parciales no constituyen una estructura integrada o un modelo. El modelo es una estructura más compleja “preferiblemente adaptable, abierta y dinámica, en el que las diferentes dimensiones o formas parciales de la rendición de cuentas presentan relaciones e intersecciones congruentes, teniendo sentido en su conjunto” (2009, p. 60). Y la forma más compleja de *accountability* sería el sistema, que se define como el

conjunto articulado de modelos y formas parciales de rendición de cuentas que presentando especificidades y pudiendo mantener diferentes grados de autonomía relativa, constituyen una estructura coherente en el marco de la política (de interés público o privado) fundamentada en los valores y principios del bien común, democracia, participación, obligación de informar y derecho a ser informado, argumentación, transparencia, responsabilidad, ciudadanía activa y empoderamiento, entre otros (p. 60).

Dada la complejidad del sistema de *accountability*, el mismo autor defiende que se tienen que cumplir cuatro condiciones para implementarlo, que son las siguientes (2009, p. 64): definición de las normas – patrón (estándares); utilización de procesos diversificados de información (sobre todo a través de los resultados de la evaluaciones externas; información pública); decisiones sobre las consecuencias (premios o sanciones); y mecanismos para el ejercicio del poder o de la autoridad.

Por último, existe una tendencia representada por autores como Fuhrman (1999), Elmore (2004), Darling – Hammond (2001) y más recientemente Bolívar (2016), que se refiere al “new accountability” como aquella rendición de cuentas que “tiene como finalidad primera la capacitación para la mejora y no tanto los rankings o un sentido penalizador” (Bolívar, 2016, p. 287). Según estos autores, se deben rediseñar los sistemas actuales de rendición de cuentas “de modo que puedan capacitar a las escuelas para promover una mejor educación al servicio de la equidad de la ciudadanía” (Bolívar, 2016, p. 287). Sahlberg (2009) se refiere a este tipo de rendición de cuentas como “rendición de cuentas inteligente” y la define como aquella que “equilibra medidas cualitativas y cuantitativas y que se basa en el rendimiento de cuentas mutuo, la responsabilidad profesional y en la confianza” (2009, p. 10). Esta necesidad de reconceptualizar la rendición de cuentas, estando de acuerdo con ella, creemos que es un ejercicio que aun está pendiente y por lo tanto, es un reto a tener en cuenta en las acciones futuras. Sin embargo, en este Marco Teórico, seguiremos centrándonos en la concepción de la rendición de cuentas que

ha inspirado la evaluación de sistemas educativos como sistemas complejos de control y devolución de información a la sociedad sobre el funcionamiento de los sistemas educativos.

Antes de cerrar esta conceptualización, es relevante tratar brevemente la relación entre la rendición de cuentas y el aula. Para ello es especialmente aleccionador el trabajo de John B. Diamond (2012) quien a partir de un estudio eminentemente descriptivo en un inicio en el que documenta con investigaciones relevantes la relación entre las políticas de *accountability* y los resultados educativos, acaba afirmando que aunque hay estudios que consideran que el *accountability* ha vuelto a asociar el aula (la práctica) con la política, él sostiene que esta unión no es fuerte sino parcial. Así, identifica varios componentes de la educación (contenidos, pedagogía, etc.) que exhiben relaciones fuertes o débiles con varios componentes del *accountability* (pruebas, estándares, currículum, etc.). Diamond (2012) diferencia cuatro pautas organizativas que tienen fuertes implicaciones teóricas y prácticas en esta conexión entre el *accountability* y el aula, de las que nos vamos a hacer eco únicamente de tres de ellas (p. 21):

- aunque la política penetra en el aula, esta relación varía en función de las asignaturas y las dimensiones de la enseñanza
- los compañeros juegan un papel central entre los docentes haciendo las veces de guía en la enseñanza. Esa centralidad es una característica importante de la organización escolar y tiene implicaciones en las prácticas docentes de los profesores y presumiblemente en su respuesta ante las políticas de rendición de cuentas
- las diferentes respuestas a la política de rendición de cuentas sobre colegios con altos y bajos rendimientos y la distribución desigual de los recursos entre centros, configuran la relación entre política y enseñanza y tiene importantes implicaciones para la inequidad educativa

2.3.2 Implicaciones de los sistemas de rendición de cuentas

Las políticas de rendición de cuentas no pasan inadvertidas para el universo educativo. Los sistemas de *accountability* tienen efectos deseados y no deseados en diferentes esferas del sistema educativo. En este apartado se repasan las principales implicaciones de la rendición de cuentas que han sido objeto de investigación: en la gestión pública, en la elección de centro y en la comunidad educativa (dirección escolar, docentes y estudiantes).

Las implicaciones del *accountability* en la **gestión pública** pueden responder a la introducción de la lógica gerencial en la administración pública. En este sentido, Tröhler (2014), en una revisión sobre los cambios de modelos de gestión en los países de la OCDE,

se pregunta acerca de cómo fue implementada la ideología gerencial en las administraciones educativas y encuentra su respuesta en una retórica específica que omite temas políticamente tabú y oculta las verdaderas estrategias, sostiene el autor que “la nueva jaula de hierro de la rendición de cuentas se basa en la omisión de temas polémicos” (p. 1).

En un trabajo del año 2013, Brewer, Killeen y Welsh estudian la importancia de la configuración institucional (de la administración) en los sistemas de rendición de cuentas. Los autores consideran que los sistemas efectivos de rendición de cuentas dependen para su implementación de las estructuras de gobierno, reglas, procedimientos y responsabilidades individuales. Para ellos, además, una estructura fortalecida es importante para el correcto desarrollo de los sistemas de rendición de cuentas. Este fortalecimiento de la estructura de *accountability*, Lee (2007) lo centraliza en la importancia de la consciencia de los responsables. Este autor, en un trabajo en el que analiza la relación entre el NAEP (el programa de evaluación nacional)³⁰ y la NCLB (la ley No Child Left Behind) y pone de relieve el uso de múltiples medidas para la rendición de cuentas a nivel estatal (hasta el momento se tenían únicamente en cuenta el rendimiento de los estudiantes), concluye su artículo declarando que “los hallazgos sugieren que los responsables políticos y los educadores deben ser más conscientes de los servicios públicos y las limitaciones de las evaluaciones nacionales y estatales actuales para producir indicadores de rendimiento académico válidos para la rendición de cuentas” (Lee, 2007, p. 198). El trabajo de Lee no es el único que pone el foco en los recursos humanos de estos sistemas. Centrándose en el caso de EEUU, Manna (2006) pretende mostrar cómo el estado federal intenta controlar la aplicación de las evaluaciones que promueve la NCLB pero que dependen de los estados para su desarrollo, centrándose en el papel de los funcionarios y las presiones que reciben. El autor se posiciona en el grupo de los que entienden que el sistema de rendición de cuentas funciona más bien como un órgano de control que como un mecanismo que facilite la mejora.

Los gobiernos locales, o de distrito en el caso de EEUU, han tenido una importancia considerable en el análisis de las implicaciones del *accountability* en la gestión pública. Tal es el caso, por ejemplo, del trabajo de Scafidi, Freeman y De Jarnett (2001) que, aunque centrado en el caso de Georgia, es interesante la relación que establecen entre la rendición de cuentas y la flexibilidad a nivel local de esos modelos nacionales. Los autores proponen acercar el *accountability* a los contextos locales que son los que mejor saben el punto de partida de los estudiantes y pueden calcular de una manera más ajustada y real el

³⁰ Nos detendremos en este programa en el capítulo 3, dentro de las políticas de evaluación del sistema educativo americano (p. 169)

rendimiento de los mismos. Otro trabajo interesante, y sobre el que ya nos hemos referido, es el de Lai y Wang (2014) quienes al hablar de la política educativa en China examinan cómo de cruciales son las funciones educativas del gobierno local en el sistema de rendición de cuentas, debido a que los gobiernos locales son actualmente los principales proveedores de educación.

El análisis de la importancia de las políticas locales no termina en el análisis de las competencias, sino que llega también a otros puntos muy importantes en la gestión pública como es el caso de la financiación. Imazeki y Reschovsky (2005) en un estudio centrado en el Estado de Texas, destacan cuánto de importante es la financiación para un sistema basado en la rendición de cuentas, pero no en el sentido de los premios (*rewards*) sino de la financiación que a priori hace falta para desarrollar un sistema de calidad. Este trabajo es interesante también desde el punto de vista de la descentralización y de cómo en EEUU son los distritos quienes tienen que sufragar la falta de financiación del estado cuando ésta no llega. También es destacable el trabajo de Loeb y Strunk (2007) quienes, en un estudio sobre la relación entre el sistema de *accountability* de la escuela y las competencias locales de recaudación de ingresos y asignación de recursos, encuentran evidencia de que

las políticas de rendición de cuentas más fuertes fueron implementadas en los estados con menor control local, como medidas por disposiciones locales para la recaudación de ingresos y la asignación. Este hallazgo parece intuitivo, pero es relevante a la discusión política que rodea los programas de rendición de cuentas. Si la capacidad de los distritos y las escuelas para responder a las disposiciones de rendición de cuentas depende de la cantidad de flexibilidad y control que tienen sobre su escuela y las actividades basadas en los distritos, entonces los estados que son menos capaces de responder a los programas de rendición de cuentas son exactamente aquellos en los que la rendición de cuentas políticas están siendo instituidos con más fuerza (p. 37).

En este mismo sentido, los autores sostienen que

las políticas de rendición de cuentas eran sustancialmente más eficaces en estados con fuerte control local. Parece que sin algún control local, aunque estuvieran bien diseñadas de salida, las políticas de rendición de cuentas serían menos eficaces e incluso ineficaces y perjudiciales. Este problema se ve aumentado aún más por la reciente tendencia de alejar la financiación de la esfera local y acercarse hacia el control estatal de la financiación educativa. Como la financiación de la educación sigue estando centralizada en el ámbito estatal, los ciudadanos y los distritos pierden el control sobre la recaudación de ingresos y la asignación de recursos, lo que podría obstaculizar los efectos positivos de las políticas de rendición de cuentas implementado por el estado (p. 37).

Es decir, los autores creen que las políticas de *accountability* son más eficaces cuando son gestionadas desde lo local.

Las implicaciones llegan hasta la evaluación externa a nivel de distrito. King y Rohmer – Hirt (2001) proponen el uso de la evaluación en los distritos para complementar las evaluaciones externas. Los autores lo justifican de la siguiente manera

a pesar de que los mandatos externos en muchos distritos consumen porciones considerables de recursos de evaluación, hay cada vez más, como se señaló anteriormente, las formas de evaluación interna que se dedican a los profesionales en las escuelas con los datos para cambiar la práctica. El reto para los evaluadores internos del distrito es apoyar procesos – a menudo con recursos limitados y muchas veces fuera de su ámbito de profesionales directivos y docentes de responsabilidad – para ayudar a utilizar los datos de las pruebas de manera eficaz. El creciente desarrollo de las comunidades profesionales de aprendizaje, en el que grupos de profesores se reúnen en torno a los esfuerzos de investigación de datos o de acción de diseño, tiene el potencial para sistematizar el proceso de evaluación del programa (*framing questions*, tomar una acción, la recolección y la reflexión sobre los datos, y luego reconsiderar) para mejorar la instrucción para los estudiantes individuales. La integración de los evaluadores educativos en estos procesos tiene el potencial para desarrollar el papel de evaluador interno (p. 83).

Sin embargo, esta descentralización de los sistemas de rendición de cuentas al nivel local no está exenta de riesgos. En una reciente investigación de Tina M. Trujillo (2013) en una junta de distrito en EEUU, la autora afirma que los líderes del distrito evitaron los procesos de gobernabilidad democrática a favor de comportamientos autocráticos con el único fin de ser más competitivos en los resultados de las evaluaciones externas. Para Trujillo “los patrones en este caso indican cómo los miembros del consejo urbano abrazaron objetivos competitivos, individualizados para la enseñanza y el aprendizaje centrados casi exclusivamente en resultados de exámenes estandarizados” (p. 352). Las evaluaciones externas justificadas a través de los sistemas de rendición de cuentas tienen una serie de implicaciones políticas que se deben conocer.

Cambiando de tercio, pero sin salirnos de las implicaciones del *accountability* en la gestión pública, Sergio Martinic (2010), explica cómo estos sistemas de rendición de cuentas, y las evaluaciones externas que llevan consigo, han promovido reformas educativas. En un análisis sobre las evaluaciones externas y su relación con las reformas educativas en América Latina, Martinic defiende que

la preocupación de las reformas por la calidad y equidad de la educación ha ampliado los aspectos de la realidad que son objeto de las evaluaciones y ha diversificado las estrategias metodológicas. Tradicionalmente las evaluaciones se han concentrado en los aprendizajes curriculares, especialmente en matemática y lenguaje o lengua. Hoy día se evalúan además, y con distinto grado de desarrollo metodológico, la gestión directiva; los procesos educativos; los desempeños de profesores; el uso de materiales, tecnología y textos escolares, entre otros (p. 31).

Esta evolución en los objetivos de las evaluaciones responde a tres momentos de reformas educativas en América Latina que se identifican con las décadas de los 80, 90 y 2000. Continúa el autor concretando que

en las últimas tres décadas se observa una interesante evolución en los estudios evaluativos en la región y que deja atrás las explicaciones externas para estudiar con más importancia, los procesos internos; las interacciones y subjetividades de los actores en los contextos del establecimiento y de la sala de clases (2010, p. 35).

En 2005, Betebenner, Howe y Foster publican un estudio en el que analizan la relación entre **la elección de centro** y los sistemas de rendición de cuentas. En este artículo empiezan afirmando que la lógica de combinar la elección de centro y el *accountability* es que se complementan: el *accountability* facilita la elección de centro aportando información a los padres (a través de los informes de centro), y la elección facilita el *accountability* fomentando la competición por la matriculación. Pero terminan el estudio llegando a la conclusión de que esta lógica no se verifica con los resultados de la investigación. El estudio analiza las relaciones entre las siguientes variables: elección de centro y rendimiento de los estudiantes, elección de centro y patrones de matriculación de los estudiantes, y, uso de la información de la rendición de cuentas por parte de las familias. Las conclusiones del estudio son cuatro:

- la elección de centro solo beneficia a los estudiantes con menor rendimiento (solo sustentado por la prueba de matemáticas y no así por la de lengua)
- la participación en la elección no es uniforme entre los diferentes grupos étnicos
- las motivaciones de los padres para elegir centro no tienen que ver con los resultados en los test (aunque no es consistente entre las preferencias de elección entre las familias del distrito)
- los resultados de la investigación confirman la hipótesis de las voces críticas con la elección de centro

Otra investigación que obtiene resultados en este mismo sentido es la de Adams y Hill (2006) quienes, analizando las implicaciones que está teniendo el *accountability* en las políticas educativas, consideran cierto que los resultados de los centros en las evaluaciones externas pueden tener implicaciones en la elección de centro por parte de las familias. Para modelar la elección de centros proponen un modelo de mercado regulado que mezclaría la regulación del gobierno, las opciones para las familias y el espíritu empresarial en el lado de la oferta; además, supondría sostener un papel para el gobierno en la concesión de licencias a escuelas, proteger a los niños, castigar la tergiversación y garantizar la libre circulación de la información.

Merki (2011) reflexiona sobre si este enfoque del *accountability* como sistema de control es efectivo para **la comunidad educativa**. La autora responde de la siguiente forma:

los resultados empíricos se mezclan en la eficacia de un concepto de dirección escolar que está más fuertemente orientado a la producción y el rendimiento escolar y que, además, asigna la responsabilidad a los actores escolares del aprendizaje del estudiante exitoso y [del estudiante] sin éxito, específicamente a las administraciones escolares y a los docentes, y prevé sanciones si existen discrepancias entre el objetivo y el desempeño real (p. 177).

Esta tesis la apoyan autores como Fuller, Henne, y Hannum (2008); Holme, Richards, Jimerson, y Cohen (2010) o Lee (2008).

Como veremos durante el epígrafe, los efectos negativos como la inflación en la puntuación (Koretz, 2008), el *teaching for the test* (Stecher, 2002), y el aumento de tensiones emocionales (Berryhill, Linney, y Fromewick, 2009; Pedulla et al., 2003; Ryan, Ryan, Arbuthnot, y Samuels, 2007), superan claramente los resultados positivos.

En un estudio con un alto impacto, dirigido por Amrein y Berliner (2002 y 2003) se extraen unas conclusiones bastante críticas sobre las pruebas estandarizadas. Y es que estos autores, a la luz de los resultados obtenidos, defienden que estas pruebas generan efectos nocivos en los estudiantes, en los profesores y en los centros. A los estudiantes les sitúa en una constante tensión que provoca una disminución de su motivación intrínseca (interés por estudiar), y un aumento de la tasa de repetición y la de abandono. A los profesores les convierte en ‘controladores’ de los estudiantes y no fomentan el autoaprendizaje. Y en el centro (que también repercute en los alumnos) estas pruebas generan una reducción del currículum (de las asignaturas que no son evaluadas y de las partes de las asignaturas evaluadas que no entran en las pruebas), promueven los simulacros de ejercicios de evaluación y fuerzan las trampas por parte de los profesores y los estudiantes (por sentirse en la necesidad de aprobar estas pruebas). Además, los autores afirman que el hecho de que los estudiantes saquen mejores resultados en estas evaluaciones no significa que sepan más.

Veamos detenidamente las implicaciones en el centro y en la dirección escolar, en los docentes y en los estudiantes.

Con el aumento de la demanda y el cambio de las expectativas en el papel de la administración de la escuela, los investigadores, los profesionales y los responsables políticos y las administraciones educativas en sus distintos niveles han puesto su atención en las políticas de rendición de cuentas. La investigación se ha dirigido a diferentes aspectos concretos de la relación entre ***accountability* y dirección escolar**. Los trabajos se han centrado en las implicaciones en la autonomía escolar (Merki, 2011; Watson y Supovitz,

2001), en los conflictos que ha generado esas mayores cotas de autonomía (Cohen, 1976; Hargreaves, 1980), en los problemas que traen consigo los programas de incentivos (Ladd, 2001; Normore, 2004), o en la percepción de los propios directores y administradores de los centros (Luon y Algozzine, 2006). También se realizaron investigaciones en cuyas conclusiones se alertaba de la necesidad de un acompañamiento para incentivar y capacitar a los centros y sus directores (Bolívar, 2003; Elmore, 2002).

En cualquier caso, tal y como sostiene Ladd (2001) “tales sistemas deben usarse con cuidado y introducirse con cautela (...) el poder de este tipo de sistemas puede cambiar el comportamiento de los directores de escuelas” (p. 398). Sin embargo, Loeb y Strunk (2007) defienden que los sistemas de *accountability* son beneficiosos para los directores porque “no se sienten privados de sus derechos por la aplicación de las políticas de rendición de cuentas, como uno podría haber imaginado, pero en su lugar sienten aparentemente que tienen más control sobre estas políticas” (p. 37).

La relación entre **docentes** y ***accountability*** ha sido objeto de análisis fundamentalmente desde dos perspectivas. Por un lado, los análisis que se centran en la labor del docente y en cómo estos sistemas han intervenido indirectamente en su labor pedagógica, a través de la ‘docencia mediada’ (Kostogriz y Doecke, 2011), o a través de una vigilancia exhaustiva que termina en recomendaciones a su labor (Webb, 2005). Por otro lado, los estudios que demuestran cómo han afectado los sistemas de rendición de cuentas de docentes en la tasa de reposición de los mismos (Boyd et al., 2008; Rothstein, 2010). Sobre el objeto del primer grupo de estudios, Merki (2011) sostiene que ese afán de control se debe a

la suposición de que las diferencias reales son causadas por los actores de la escuela, de manera que los buenos resultados se deben a la práctica con éxito de la escuela y resultados insatisfactorios se deben a una mala práctica o la falta de motivación por parte de los docentes (p. 177).

Las bases teóricas de esta forma de proceder se encuentran en las teorías de la economía institucional o Nueva Gestión Pública (Hood, 1991). Estas teorías proponen un cambio en el enfoque de control a las instituciones individuales, una mayor presión para la eficiencia a través de la introducción de sistemas de la competencia y de incentivos y una orientación al cliente más fuerte.

Amrein y Berliner (2003) también han analizado esta relación y sostienen que el hecho de que el docente acabe centrándose en la resolución de tareas cercanas a las pruebas externas acaba “negando a sus estudiantes la oportunidad de dirigir su propio aprendizaje”

(p. 32). Ante estos peligros, Hargreaves y Fullan (2012) defienden necesidad del reconocimiento de la labor docente. Estos autores sostienen que

las métricas de rendimiento y sistemas de evaluación más sofisticados pueden permitir que un buen rendimiento en la enseñanza se reconozca, refuerce y perfeccione; pero nunca podrá encauzarlo en la dirección apropiada. Más allá de las numerosas críticas y subterfugios sobre la exactitud y validez de las evaluaciones de valor añadido, (...), la valoración de los maestros según su rendimiento individual presenta otro fallo nefasto (p. 44).

Fuller, Henne y Hannum (2008) se preguntan acerca de si estos mecanismos de rendición de cuentas tienen éxito en el impulso de **rendimiento de los estudiantes**. En este caso, aportaremos evidencias en los dos sentidos. En el bando de los autores defensores del impacto positivo de estas pruebas en el rendimiento del estudiante tenemos los trabajos de Hanushek y Raymond (2001, 2003, 2004). Su postura radica en la idea básica de que

al medir e informar sobre los logros del estudiante - sobre todo en referencia a los estándares de resultados acordados - los actores responderán a los incentivos inherentes para mejorar su rendimiento. Los mecanismos están generalmente sin definir, pero se introducen recompensas y sanciones para todos o algunos de los actores para asegurar la mejora del rendimiento de los estudiantes (2001, p. 83).

En el bando de los que alertan de los efectos adversos en los estudiantes, se encuentran autores como Amrein y Berliner (2003), Carnoy y Loeb (2002), Nichols, Glass y Berliner (2006), Ryan y Shepard (2008) o Von der Embse y Witmer (2014), o Wheelock, Bebell y Haney (2000). Otras investigaciones se han centrado en el efecto nocivo que estas pruebas tienen sobre las políticas inclusivas (Davies y Elliot, 2012; McLaughlin y Thurlow, 2003), o sobre la brecha racial (Darling – Hammond, 2007; Lee y Wong, 2004).

2.3.3 Trampas al Sistema o “*gaming the system*”

La expresión “*gaming the system*” hace referencia a aquellas prácticas que pretenden hacer trampas, manipulando los resultados en su beneficio propio. En nuestro caso, los sistemas de *accountability* tienen que lidiar con este tipo de prácticas dentro de sus procesos. Eva Baker (2009b) lo explica de la siguiente forma:

cuando los estándares no son medidos de forma adecuada, ¿qué debería hacer un profesor frente a las sanciones? Es mucho más prudente para ese profesor evitar sanciones mediante la enseñanza de los temas que aparecen en pruebas con cierta frecuencia. (...) Las consecuencias de este planteamiento son múltiples: los esfuerzos para enseñar estándares se están perdiendo a favor de la enseñanza de contenidos testados; la coherencia y el conocimiento acumulado se pierde; los estudiantes con menor rendimiento tienen poca atención sistemática a sub-tareas de aprendizaje que podrían sustentar varios estándares y resultados futuros (p. 100).

Esta práctica de enseñar lo que se evalúa suele ir acompañada de otra complementaria que es el entrenamiento de los alumnos para responder a los tipos de preguntas que se les pueden hacer en esas evaluaciones externas, lo que se ha popularizado con la expresión *teaching for the test*. Amrein y Berliner (2003) lo explican de la siguiente forma: “los estudiantes pueden ser fácilmente entrenados de manera que las puntuaciones en las pruebas estatales suben. Por ejemplo, los resultados se pueden incrementar por el estrechamiento del currículo” (p. 34). Estos dos tipos de dinámicas tramposas, Webb (2006) las identifica a través de lo que llama ‘actuaciones coreografiadas’, en las que únicamente buscan responder a la rendición de cuentas de una forma favorable.

Otra de las prácticas tramposas que más recorrido ha tenido es la inflación de las calificaciones. En un estudio publicado en el año 2007 por Brian A. Jacob sobre las diferencias de las calificaciones entre las evaluaciones de rendimiento de estudiantes estatales y del NAEP en EEUU, el autor encuentra evidencias del fenómeno conocido como ‘*test score inflation*’, es decir, inflación en las calificaciones que, según este autor, se produce cuando las ganancias en las ‘pruebas *high – stakes*’ superan las ganancias en las ‘pruebas *low – stakes*’. La inflación de la puntuación general se ha evaluado mediante la comparación de las tendencias en las puntuaciones en una prueba de alto riesgo a las tendencias en una prueba de bajo riesgo de auditoría. Sin embargo las pruebas de auditoría independientes a menudo no están disponibles, y su uso tiene varios inconvenientes importantes, como el posible sesgo de las diferencias de motivación.

Según Koretz (2008) en un trabajo que resume los estudios de la inflación en las puntuaciones en EEUU, la inflación es transversal a los estados y no tiene que ver específicamente con los sistemas de rendición de cuentas aunque también se da en ellos. Plantea algunos problemas que se deben tener en cuenta. En palabras del autor “el problema de la inflación se puede esperar que surja también en otras naciones, y tiene implicaciones importantes para la evaluación de programas, las pruebas y el diseño de sistemas de rendición de cuentas en la educación” (p. 787). En un trabajo posterior publicado junto con Anton Beguin (Koretz y Beguin, 2010) ambos autores proponen evaluaciones de autocontrol (SMA por sus siglas en inglés) que incorporan componentes de auditoría en las evaluaciones operativas de altas expectativas (*high-stakes*). Este trabajo es una continuación de su crítica a los modelos de *accountability* que generan inflación y tienen efectos adversos también en los docentes, que son ellos mismos quienes fomentan esa inflación para no verse afectados, ya que en el fondo están siendo evaluados por el rendimiento de sus estudiantes.

Otra práctica que identificamos dentro de los procesos “*gaming the system*” es aquella a la que hacen referencia Figlio y Getzler (2002). Estos autores evidencian en un artículo las trampas que se le hacen al sistema para dejar fuera de las evaluaciones externas a los estudiantes con algún tipo de discapacidad, hasta tal punto que estudiantes de familias con bajos ingresos o con rendimientos bajos quedan catalogados como ‘discapacitados’ para que no realicen estas pruebas. Esta práctica estaría muy relacionada con el trabajo al que ya hemos hecho referencia de Davies y Elliot (2012) sobre la relación entre inclusividad y evaluaciones estandarizadas.

Una última práctica que identificamos es aquella a la que se refiere Sims (2008). Según esta autora, algunos colegios aprovechan las fechas, ‘juegan con el calendario’, para dar a sus estudiantes más tiempo para prepararse los exámenes. Además, estos centros también suelen disponer de tiempos extra de aula en el horario escolar, lo que significa más horas de las asignaturas evaluables.

Podríamos afirmar, por lo tanto, que las prácticas “*gaming the system*” están vinculadas con una desmotivación del centro y los docentes hacia las prácticas del *accountability*, por lo tanto, parecen pertinentes las incorporaciones de sistemas de incentivos y recompensas en las políticas de rendición de cuentas. Pero este asunto lo trataremos más detenidamente en el siguiente epígrafe.

En el extremo opuesto se encuentran Hanushek y Raymond (2004) quienes no conceden tanta importancia a este tipo de prácticas que consideran residuales al plantear que los impactos negativos son susceptibles de ser exagerados considerablemente (Hanushek y Raymond, 2003). Es importante destacar que

muchos de los efectos adversos que implican “juego” del sistema provienen de incentivos de corto plazo que es poco probable que se mantengan en el tiempo. Por otra parte, nuestro propio análisis de las tasas especiales para la colocación de educación indica claramente que el *accountability* no ha tenido un impacto global a través de este tipo de exclusiones (2004, p. 23).

Finalmente, Lee (2010) a la hora de explorar las consecuencias de estas evaluaciones en EEUU, define las relaciones entre administraciones (federal – estatal) como de ‘truco o trato’ (“*trick or treat*”). Las relaciones de “truco” serían aquellas que se basan en una calculada estrategia de negociación política y manipulación. Las relaciones de “trato” son aquellas que se basan en una implementación política fiel a las normas. Lee sostiene que las relaciones basadas en el truco, una clara práctica de *gaming the system*, no obtuvieron avances significativos en las evaluaciones nacionales (las evaluaciones del NAEP americano, en el contexto de su estudio), aunque sí en las evaluaciones que realizan los propios estados. Este estudio pone de manifiesto que el sistema utilizado para mantener esta relación entre

administraciones (federal – estatal) no es significativa, dependerá del objetivo que el estado escoja un camino u otro. Y de esta forma llegamos a los usos de la evaluación.

2.3.4 Usos de la evaluación en los sistemas de rendición de cuentas

Fundamentalmente haremos referencia a la financiación a partir de las pruebas y al uso de los resultados. Primeramente nos centraremos en el **uso de los resultados** y, concretamente, en tres dimensiones de estos usos: presentación (Froemel, 2009), interpretación (Harris, 2011; Meng Thum, 2009b; Wilson, 2004) y utilidad (Baker, 2009a, 2009b; Lauden y Gaddis, 2012; Linn, 2008).

En cuanto a la presentación de los resultados es destacable la aportación de Froemel (2009) quien propone que los resultados se expresen de forma cualitativa para evitar establecer rankings territoriales o de centros.

Pero hay quien llega más allá y se centra en la interpretación de estos resultados. Tal es el caso del trabajo de Meng Thum (2009b) quien considera que

una puntuación de test, después de todo, es una estimación. Es simplemente una conjetura informada basada, a pesar de todo, en la explícita e imperfecta evidencia del rendimiento. (...) La cuestión entonces no es si una puntuación de un test puede equivocar la calificación, sino si está sesgada en algún sentido y cuánto, y qué impacto tendrá esta imprecisión sobre las decisiones individuales (p. 71).

Por eso, este autor recomienda procedimientos que tengan en cuenta explícitamente el error típico de medida de las puntuaciones. Esta propuesta se une a la que hace Harris (2011) quien en un artículo publicado en Science, discute los acuerdos y desacuerdos académicos sobre las propiedades estadísticas de las medidas de valor agregado del profesor y sostiene que la mayoría de las preguntas clave de investigación no pueden ser respondidas por los tipos de estudios que ahora dominan la literatura. Para este autor “hasta que los investigadores que han sustentado la promesa teórica de las medidas de valor añadido también demuestren su eficacia en la práctica, el vacío de la evidencia empírica continuará siendo llenado por la ideología y la especulación” (2011, p. 827), y continúa su línea argumental advirtiéndole que “necesitamos una evaluación rigurosa, no sólo de las propiedades estadísticas, sino también de la aplicación de medidas en las escuelas” (p. 827). Hay quien es más contundente y considera que los resultados de las evaluaciones son visiones parciales y segmentadas de la realidad. Así, Nagy et al. (2000) son de esta opinión y creen que

algunos datos de los indicadores importantes no se recogen y son subutilizados en la interpretación de resultados de los logros de los estudiantes. La recogida de datos actual, la selección de indicadores, análisis e interpretación reflejan una posición de valor estrecho, mientras que otras posiciones de valores válidos se

ignoran o minimizan. Las políticas que se están desarrollando sirven sólo a una fracción de los actores reales” (...) “la recopilación de datos es costosa. Debemos utilizar los datos que recopilamos. Por otro lado, no podemos analizar los datos que no tenemos. Necesitamos los datos de rendimiento, datos de los indicadores, y la política, interconectados de manera más efectiva” (...) “los puntajes de rendimiento por sí solos no pueden capturar todos los rasgos importantes de los sistemas educativos (p. 78 - 79).

Por último, Wilson (2004) afirma que, al considerar la relación entre la evaluación y la rendición de cuentas, es importante tener en cuenta el flujo bidireccional de la información. Wilson, además, relativiza la importancia de estas evaluaciones, afirmando que la información extraída “no representa más que una gota en el mar de toda la información de la evaluación que se reúne en un aula típica” (p. 2).

En tercer lugar, encontramos estudios que se centran en una tercera dimensión del uso de los resultados que sería la utilidad de la información. En este caso, Eva Baker (2009b) es de las autoras que afirman que

los resultados de las pruebas deben ayudar a la selección de materiales instructivos, el diagnóstico y la enseñanza de las actuales cohortes de estudiantes (si el tiempo de los resultados lo permite) o, más fácilmente, de las futuras cohortes de estudiantes (en tanto que el sistema mejora a través del tiempo) (p. 96).

Es la misma visión que tienen Birenbaum et al. (2006), quienes proponen un necesario cambio de enfoque de “evaluación del aprendizaje” a “evaluación para el aprendizaje”.

En otro artículo del mismo año, Baker (2009a) expone su tesis de que la información que se obtiene de las evaluaciones externas actuales no sirve para la mejora y para explicarlo contrapone los conceptos de conocimiento utilizable y conocimiento útil en evaluación. Según esta autora, un conocimiento utilizable es aquel que alguien encuentra pertinente, mientras que un conocimiento útil es aquel que tiene una función y puede conducir a una acción específica. Las implicaciones de esto para la evaluación educativa son claras dado que la evaluación del conocimiento se desarrolla a un nivel que es nominalmente utilizable, pero que no ofrece una orientación real para la mejora del aprendizaje.

Entre las utilidades que podemos encontrar a los resultados de las evaluaciones se encuentran las clasificaciones de centros. Lauen y Gaddis (2012) proponen las prácticas de triaje, que interpretamos como las prácticas, adaptadas a la educación, de clasificar pacientes en función de la gravedad de su situación, de tal manera que después de una catástrofe a los más graves se les da el color rojo y a los menos graves el color verde, pasando por amarilla y negra (en el caso de los muertos). En el ámbito educativo puede estar hablando de la clasificación de centros en función de los resultados obtenidos en las

pruebas estandarizadas y no en función del incremento histórico que estén teniendo. En este sentido, Linn (2008) propone “un enfoque compensatorio o híbrido para tratar con múltiples medidas, porque éste tiene una mayor fiabilidad de la clasificación de la escuela y puede considerarse más justo” (p. 709). Este mismo autor reflexiona sobre el hecho de tomar como inequívocos los resultados y como unívocas las explicaciones a los mismos que se hagan por parte de los diferentes actores interesados. Linn lo expresa de la siguiente forma

aunque los sistemas de rendición de cuentas se utilizan para hacer las interpretaciones causales sobre la calidad de la escuela, tales interpretaciones no pueden ser defendidas por razones científicas. Hay demasiadas explicaciones alternativas plausibles de resultados para concluir que la observación de diferencias en el rendimiento de los estudiantes en diferentes escuelas son exclusivamente atribuibles a variaciones en la calidad de la escuela. (...) Los resultados de rendición de cuentas se ven mejor como una fuente de información descriptiva sobre las escuelas. Deben ser una fuente de hipótesis que tienen que ser verificadas por la recopilación de información adicional acerca de características de la organización de la escuela, las características de los maestros y la práctica docente (p. 709).

Al referirnos a la **financiación** y su relación con los sistemas de rendición de cuentas, no diferenciaremos entre los incentivos y las recompensas. Entendemos que los primeros son anteriores al conocimiento de los resultados y las segundas son posteriores. Si bien es cierto que la misma recompensa si se conoce con anterioridad a la realización de las pruebas puede ser un incentivo. Sea como fuere, los sistemas de *accountability* tienen implicaciones económicas que no pasan desapercibidas para los investigadores. Además, como nos recuerda Ladd, los incentivos también tienen implicaciones políticas. En el ya citado estudio del autor (Ladd, 2001) sobre las escuelas de Carolina del Norte, el autor concluye que

las lecciones para el gobierno federal son muy claras. Los esfuerzos de George W. Bush y su nuevo Secretario de Educación para obligar a todo el estado a desarrollar una mayor responsabilidad basada en las pruebas bien puede ser contraproducente si los estados no tienen la capacidad ni los sistemas para ofrecer a las escuelas que atienden a estudiantes de bajo rendimiento el apoyo que necesitan para tener éxito (p. 399).

Amrein y Berliner (2003) no son ajenos a esta realidad y defienden que “cuando las recompensas y sanciones se unen al rendimiento en los exámenes, los estudiantes se vuelven menos motivados intrínsecamente para aprender y menos propensos a participar en el pensamiento crítico” (p. 32).

Driscoll et al. (2008) manifiestan la necesidad de revisar estos sistemas. Esta afirmación la extraen al examinar los factores que influyen en las mejoras en las puntuaciones de la prueba a partir de datos a nivel escolar de California (1999-2003), y encontraron que

allí donde se usan pruebas estandarizadas, las variaciones en las ganancias en rendimiento a lo largo del tiempo reflejan las características de las escuelas y los estudiantes. Los observadores pueden esperar que las puntuaciones se incrementen al máximo allí donde inicialmente los resultados eran bajos, donde la matriculación en centros privados es baja, donde los ingresos medios domésticos son relativamente altos. Si los premios no se ajustan a esas condiciones, la dificultad de las metas puede disuadir a profesores y centros a esforzarse para mejorar su rendimiento académico (p. 219).

En este trabajo, los autores valoran la importancia de las evaluaciones externas pero creen que tienen una serie de limitaciones que pueden generar desapego a las mismas en los centros y en los profesores. Por lo tanto, seguramente haya que redefinir esos sistemas de incentivos para que todos se sientan motivados a la hora de comprometerse con este tipo de políticas.

Por su parte, Bacolod et al. (2012) a partir de un estudio sobre cómo usan los centros los incentivos económicos que reciben por sus buenos resultados en las pruebas estandarizadas, no encontraron ninguna evidencia “de que las escuelas ganadoras compraran más material de instrucción, contrataran a más maestros, o cambiaran la composición de temas específicos de su personal docente. O lo que es más, no encontramos ninguna evidencia de que el logro estudiantil aumentara” (p. 149). Además, los autores afirman que tal y como están diseñadas estas recompensas en California no revierten en una mejora directa para el centro.

En definitiva, tomando las aportaciones de Hargreaves y Fullan (2012) “la remuneración por méritos en la enseñanza tiene un record centenario de fracaso” (p. 41). Para estos autores “o bien la remuneración por méritos hará empeorar a los mejores maestros, o la enseñanza se convertirá en operaciones estandarizadas, simplificadas y definidas para que la remuneración por mérito tenga un efecto positivo” (p. 42).

Por el contrario, Hanushek y Raymond (2004), quienes apoyan estos sistemas, señalan que “es probable que tuviesen impactos considerablemente más fuertes si se pudiesen mover en la dirección de los incentivos más precisos para cada escuela” (p. 24). Es la misma postura que toma Landgraf (2003) posicionándose totalmente a favor del programa de políticas de rendición de cuentas del Presidente George W. Bush, pero advirtiéndole de que “la creación de un sistema de rendición de cuentas no produce automáticamente un ambiente de aprendizaje productivo. El sistema de recompensas y sanciones debe planificarse cuidadosamente para evitar ser trivial, contraproducente, o dañino” (p. 13). En

este sector hay quien está totalmente a favor de estos sistemas de recompensas y sanciones, como por ejemplo Lauen (2013) quien está a favor de los programas de incentivos, en este caso de la Administración Obama, y de cómo repercuten esos incentivos en el rendimiento de los estudiantes. Según los datos de su estudio, el autor concluye que

los resultados de los modelos de discontinuidad no paramétricas muestran que en el margen, los incentivos de rendición de cuentas causan mayores incrementos en la prueba de lectura y no tienen efectos adversos sobre los resultados en ciencias o en los estudiantes con bajo rendimiento (p. 93).

Robert Linn (2005) sintetiza las aportaciones de los trabajos anteriores en una única intervención:

aún están deliberando sobre qué combinación de recompensas y sanciones es más eficaz. Está claro, sin embargo, que los docentes de las escuelas que no están funcionando bien necesitan ayuda y (necesitan) el desarrollo profesional continuo para que puedan hacer mejor el trabajo que a casi todos les gustaría estar haciendo: facilitar de manera más eficaz el aprendizaje de todos sus alumnos (p. 20).

2.3.5 Visión crítica

Aunque ya hemos ido apuntando alguna crítica concreta hacia los sistemas de rendición de cuentas, en este apartado recogemos algunas de las más importantes, tanto por el impacto que tuvieron como por el reconocimiento de quién las vierte. Para ello se dividen en dos grupos: por un lado, las críticas a la ideología que sustenta estas prácticas y, por otro lado, a las pruebas en sí mismas.

En el grupo de las **críticas a la concepción ideológica** de los sistemas de *accountability*, se encuentran aquellas que advierten de la tendencia hacia la “sociedad de la auditoría” (Kostogriz y Doecke, 2011), hacia la privatización del sector educativo (Ball, 2014; Leonardatos y Zahedi, 2014; Mc Donnell, 2013), hacia un reduccionismo o simplificación de la realidad educativa (Labaree, 2014; Ryan, 2002), que a pesar de que las intenciones eran buenas, los resultados han sido nefastos (Amrein y Berliner, 2003; Mc Dermott, 2007). Estas críticas tienen su versión más dura en quienes hacen una enmienda a la totalidad a este tipo de políticas sosteniendo que significan un asalto a la pedagogía de calidad y a los ideales democráticos de equidad y justicia social (Ahlquist, et al., 2011; Au y Tempel, 2012; Tuck, 2013).

En el grupo de las críticas enfocadas a las pruebas en sí mismas, a su diseño, implementación y uso, se encuentran trabajos que se hacen eco de los límites de estos sistemas (Lee y Wong, 2004), los que sostienen que han sido claramente insuficientes e inútiles por dejar fuera del diseño aspectos fundamentales (Koretz, 2008), los trabajos que afirman que las pruebas “pueden dictar contenidos, pero no pueden dictar pedagogía”

(Diamond, 2012; Dumay, Cattonar, Maroy y Mangez, 2013), o, por último, los trabajos que sostienen que estas pruebas adolecen de contexto (Hutt, 2014).

Aunque ya hemos ido apuntando algunas **propuestas de mejora** concretas hacia los sistemas de rendición de cuentas, en este apartado recogemos algunas de las más importantes. Para ello las dividiremos en cuatro grupos: diseño de las pruebas, política y gestión pública, implicaciones docentes y publicación de resultados.

Las propuestas enfocadas al diseño de las pruebas se pueden agrupar en dos bloques, aquellas que defienden una sustitución de estas pruebas por otras (Amrein y Berliner, 2003; Behn, 2003; Merki, 2011) y aquellas que abogan por la incorporación de nociones de ética, justicia y democracia (Afonso, 2009).

Entre las propuestas dirigidas a los docentes, se encuentran, por una parte, autores que defienden la existencia de procesos de reflexión y autoevaluación (Bolívar, 2003; Reeves, 2003) y, por otra parte, los que consideran que es necesaria una mayor participación política de los docentes (Nelson et al., 2007).

Entre las propuestas con un marcado carácter político o de gestión pública, se encuentran aquellas que consideran que la responsabilidad de los resultados debe ser compartida (Linn, 2003; Ryan, 2004, 2005), las que van más allá de la responsabilidad compartida y sostienen la necesidad de que el proceso sea bidireccional (Russell et al., 2004), las que solicitan mayor humildad política y mayor autonomía de los centros (McDermott, 2011), las que demandan más investigaciones (Hallinger, Heck y Murphy, 2014; Hanushek y Raymond, 2001; Koretz, 2008), las que proponen el desarrollo de procesos de descentralización en la búsqueda de evaluaciones más contextualizadas (King y Rohmer – Hirt, 2011; Martinic, 2010).

Entre el grupo de propuestas orientadas a las mejoras en la publicación de resultados, se encuentran las demandas de una explicación más amplia de los resultados, teniendo en cuenta todos los aspectos del sistema (Ahearn, 2000) y las que proponen un uso responsable de las evaluaciones que deben tener en cuenta a todos los involucrados (McDonnell, 2013).

Hanushek y Raymond (2004) proponen incorporar los sistemas de *accountability* en planteamientos políticos más amplios, porque “se necesitan políticas adicionales para hacer frente a los múltiples objetivos. (...) una sola política puede no funcionar con eficacia para dos objetivos diferentes – elevar el rendimiento general de los estudiantes y proporcionar una mayor igualdad de resultados entre los grupos” (p. 23).

Por último, lejos de ser una propuesta, en un trabajo de 2008, Hargreaves y Shirley, dan por superada la era de la estandarización. Según su estudio sobre prácticas innovadoras en Finlandia, Canadá, Inglaterra y Estados Unidos, estamos en un momento de salida de la estandarización, y según estos autores, esta salida es positiva porque la era del *accountability* no ha supuesto mejoras sustantivas en el rendimiento de los estudiantes; además, esta nueva era, adelantan los autores, va a suponer mayor flexibilidad, creatividad e inclusión.

2.4 Eficacia escolar o *effectiveness*

No es objeto de esta tesis doctoral hacer una revisión de la literatura sobre la eficacia escolar. Consideramos que esta tarea sobrepasa las intenciones de nuestro trabajo dado el amplio recorrido de esta tendencia investigadora desde la década de los 70 hasta la actualidad. Únicamente vamos a ofrecer algunas pinceladas que son necesarias para comprender el porqué la eficacia escolar se ha convertido en una tendencia inspiradora de la calidad de los sistemas educativos y una preocupación para la comunidad educativa.

Según Mortimore (1991, p. 9) una escuela eficaz es

aquella que promueve el progreso de todos sus estudiantes en todos los aspectos de su rendimiento y desarrollo, por encima de lo esperable dadas sus condiciones iniciales y su rendimiento anterior, asegurando que cada alumno logre el mayor éxito posible, y continúe mejorando de año en año (p. 9).

Una definición muy parecida, pero una década más tarde, nos la ofrece Murillo (2003) al definir una escuela eficaz como “aquella que promueve de forma duradera el desarrollo integral de todos y cada uno de sus alumnos más allá de lo que sería previsible teniendo en cuenta su rendimiento inicial y su situación social, cultural y económica” (p. 54). Según Murillo (2003) la eficacia escolar se centra en dos cuestiones fundamentales: cuánto influye la escuela sobre el rendimiento de los alumnos (como respuesta al Informe Coleman de 1966 que decía que solo influía en un 10%) y qué es lo que genera esas diferencias entre escuelas. Por lo tanto, la investigación sobre eficacia escolar tiene un doble objetivo (p. 53):

- La estimación de la magnitud de los efectos escolares y el análisis de sus propiedades científicas
- El estudio de los factores escolares de aula y de contexto que caracterizan una escuela eficaz

Una vez tenemos claro qué entendemos por eficacia escolar, es necesario adentrarnos en los factores que la explican. La primera lista de factores de Eficacia Escolar fue la aportada por Edmonds (1979), en lo que el autor llamó “el modelo de los cinco factores”: 1) liderazgo fuerte, 2) clima de altas expectativas en el rendimiento de los estudiantes, 3)

una atmósfera ordenada y tranquila, 4) el objetivo prioritario de la adquisición de destrezas y habilidades básicas y 5) una evaluación constante y regular del progreso de los estudiantes.

Posteriormente, en un trabajo dirigido por Scheerens y Bosker (1997) encontraron 719 elementos relacionados con la eficacia, agrupados en trece factores (Tabla 2.2): 1) orientaciones de mejora / altas expectativas / expectativas del docente; 2) liderazgo educativo; 3) consenso y cohesión entre el claustro; 4) calidad curricular / oportunidades de aprendizaje; 5) clima escolar; 6) potencial evaluativo; 7) implicación de las familias; 8) clima del aula; 9) eficacia del tiempo de aprendizaje (gestión del aula); 10) estructura de la instrucción; 11) aprendizaje independiente; 12) diferenciación, flexibilidad de la instrucción; 13) feedback y refuerzo.

Tabla 2.2 – Factores que intervienen en la Eficacia escolar

1.	Achievement orientation / high expectations / teacher expectations
2.	Educational leadership
3.	Consensus and cohesion among staff
4.	Curriculum quality / opportunity to learn
5.	School climate
6.	Evaluative potential
7.	Parental involvement
8.	Classroom climate
9.	Effective learning time (classroom management)
10.	Structured instruction
11.	Independent learning
12.	Differentiation, adaptive instruction
13.	Feedback and reinforcement

Fuente: Scheerens y Bosker, 1997

Bas (2002) en una revisión de la literatura sobre los factores más determinantes en la efectividad escolar, determina cuales son, sobre la base de su investigación, los tres factores que más relacionados están con la efectividad escolar. Estos factores son: “política educativa fuerte”, “entorno físico e instalaciones” y “calidad de los recursos humanos y las relaciones”. Sostiene el autor que

de los tres temas, la calidad de los recursos humanos y las relaciones es considerado el más influyente para el logro de la eficacia. Cuando se combina con una política educativa fuerte y un adecuado “entorno físico” las posibilidades de éxito se incrementan en gran medida (p. 440).

Yin Cheong-Cheng y Magdalena M. C. Mok (2008) señalan que el movimiento eficacia escolar ha transitado por tres paradigmas (Tabla 2.3), los cuales han afectado el enfoque de sus estudios. Observando detenidamente la tabla, podemos identificar lo complejo que se hace el tránsito de un paradigma de escuela a otro.

Tabla 2.3 – Paradigmas por los que ha transitado la eficacia escolar

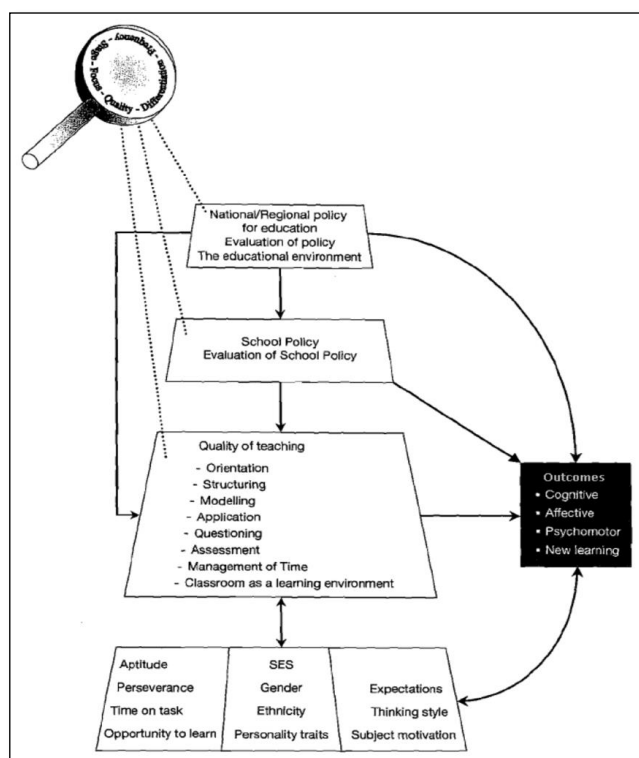
Paradigma	1º Escuela eficaz	2º Escuela de calidad	3º Escuela global sostenible
Época	En el mundo en las décadas de 1980 y 1990.	En el mundo, en los 90	En el mundo, en la década de 2000.
Objetivo	Mejorar los procesos internos para mejorar el desempeño de los alumnos.	Rendición de cuentas de las escuelas "accountability". Calidad en el servicio para cubrir las expectativas de toda la comunidad (padres de familia, alumnos, maestros, personal, autoridades, institución). Se hace responsable a las escuelas por un amplio espectro de resultados más allá de los académicos (adicciones, seguridad, democracia, nutrición, higiene, vida en sociedad, etc.).	Asegurar la relevancia de una educación para un desarrollo sostenible y para la futura sociedad globalizada, en un contexto continuamente cambiante.
Objetivos del alumno	Claros e iguales para todos. Generalmente aceptados. Principalmente académicos, enfocados en matemáticas y lengua materna, medidos por pruebas estandarizadas. Altas expectativas acerca del desempeño de los alumnos. Uso de otros indicadores como Índice de reprobación, eficiencia terminal, concursos, etc.	Diversos y no comunes para todos. Incluyen académicos pero se incorporan actitudes y valores, en función de sus propias necesidades. Se agregan los objetivos de los demás actores de la comunidad. El desempeño académico ya no es necesariamente lo más importante. Es difícil lograr consenso acerca de los objetivos.	Estándares globales muy diversos. Actitudes, valores y destrezas enfocadas en el desarrollo sostenible, con perspectivas más amplias. Habilidades autodidactas y educación a distancia. Explotación de las nuevas tecnologías. Preparar al estudiante para una sociedad desconocida, global, cambiante.
Concepción de escuela	Procesos de enseñanza-aprendizaje de contenidos académicos y ciertas habilidades o destrezas (conocimiento declarativo y procedural).	Más que procesos, son múltiples servicios que cubren diversas expectativas de diversos actores, para cumplir ciertos objetivos académicos. Es una "interfase con la sociedad".	Currículo muy diversificado, enfocado a la sociedad y el desarrollo sostenible, adaptable a las necesidades de todos los actores.
Concepción de salón	Lugar con fronteras físicas y sociales claras. Reglas comunes.	Lugar físico con fronteras físicas y sociales claras que se adapta para ofrecer más o diferentes servicios.	Sin fronteras físicas o sociales. Salir e interactuar con el medio o con otras sociedades. Establecer redes e interacciones con otras escuelas de otros países. Se rompe el esquema del horario fijo y general. Considerar revalidaciones y equivalencias.
Aspectos clave	1. ¿Cómo organizar mejor los procesos de enseñanza-aprendizaje en el salón para lograr las metas?	1. ¿Cómo mejor organizar las actividades en la escuela para cubrir diferentes expectativas? Sobre todo, cuando la situación de los alumnos y de las familias ha cambiado drásticamente.	1. ¿Cómo mejor organizar las actividades en la escuela para cubrir diferentes y diversas expectativas, preparando a los alumnos para la sociedad global del futuro, bajo un enfoque de desarrollo sustentable?
	2. ¿Cómo asegurar o garantizar que los procesos de enseñanza-aprendizaje logren las metas en todos los alumnos?	2. ¿Cómo comunicar y demostrar la rendición de cuentas y los límites de la escuela? Incluye sistema de información y retroalimentación a padres de familia y demás actores.	2. ¿Cómo incorporar de manera segura y eficientemente las nuevas tecnologías de información y comunicación y establecer redes con escuelas de otros países?
	3. ¿Cómo mejorar las habilidades docentes de los maestros?	3. ¿Cómo lograr que los servicios proporcionados dentro y fuera del salón sean competitivos?	3. ¿Cómo asegurar aprendizajes que perduren para la vida y no se vuelvan obsoletos rápidamente?
	4. ¿Cómo mejorar las habilidades de aprendizaje de los alumnos?		4. ¿Cómo desarrollar las habilidades de autoaprendizaje continuo?
Debilidades	Poca preocupación por el contexto. Poca o nula adaptación o flexibilidad en el currículo. Poca consideración sobre la situación en casa. Poca importancia asignada a otras actividades fuera de los objetivos académicos.	Conflicto de objetivos que provoca confusión o el detrimento en el logro de algunos objetivos alcanzados previamente. No hay consenso entre los actores acerca de los resultados/objetivos esperados, por lo que no hay consenso en la escuela eficaz o escuela de calidad. Proliferación de una gran diversidad de escuelas (incluso enseñanza en casa o "home schooling").	Conflicto de paradigmas culturales. Normatividad. Riesgo en las tecnologías. Alumnos vulnerables a la información que reciben. Capacidad limitada de las escuelas y los maestros para manejar programas y objetivos individuales.

Fuente: en Carvallo – Pontón (2010, p. 210), basado en Cheng y Mok (2008)

Durante la década de los 90 se propusieron diversos modelos comprensivos (integrados) de Eficacia Escolar que reúnen, en un marco globalizador, los elementos que inciden en el desarrollo de los alumnos y, en ocasiones, los criterios para su análisis. Posiblemente los cuatro modelos más importantes³¹ de esta década sean el de Scheerens (1990) por ser la primera propuesta de modelo teórico global; el modelo QAIT/MACRO de Stringfield y Slavin (1992); el Modelo de Eficacia Docente de Creemers (1994) y el modelo que intenta mejorar el de Bert Creemers, incorporando los departamentos, que es el desarrollado por Sammons, Thomas y Mortimore (1997).

En la década de los 2000, podemos destacar los modelos de Murillo (2007) de Eficacia Escolar en Iberoamérica, de Creemers et al. (2007) de mejora de la eficacia de la escuela y el de Creemers y Kyriakides (2008) (Figura 2.2), y el Modelo Dinámico de Eficacia Escolar, que es la actualización del modelo de Creemers de 1994 en la que incorporan la definición de las propiedades del modelo. Más tarde, validado a través del estudio a escuelas chipriotas en 2009, con P. Antoniou (Kyriakides, Creemers y Antoniou, 2009), demuestran que la compleja naturaleza de la Eficacia escolar necesita una interrelación de todos los factores y niveles.

Figura 2.2 – Modelo de Eficacia escolar de Creemers y Kyriakides (2008)



Fuente: (Creemers y Kyriakides, 2008)

³¹ Para una breve conceptualización de estos modelos se recomienda el trabajo de Martínez – Garrido (2011) en el que recoge las veinticinco investigaciones más importantes en la disciplina y las describe brevemente con las aportaciones más relevantes y los modelos en gráficos explicativos.

Al referirnos a la investigación sobre la eficacia escolar, es necesario resaltar el trabajo recientemente publicado por Scheerens, Witziers y Steen, (2013) quienes llevaron a cabo un metaanálisis de 155 estudios sobre eficacia escolar, que abarcó un total de 1.211 asociaciones entre factores de mejora de la Eficacia escolar y variables de resultados de los alumnos. Los estudios originales se llevaron a cabo entre 1984 y 2005. Para estos autores “el diseño elemental de la investigación sobre la eficacia educativa es la asociación de hipotética eficacia de las medidas de mejora de las condiciones de escolarización y de salida, sobre todo el rendimiento estudiantil” (2013, p. 621) y su principal tarea es “revelar el impacto de las características de entrada correspondientes en la salida y en la apertura de la ‘caja negra’ con el fin de mostrar qué proceso o factores de rendimiento influyen en la eficacia escolar, junto al impacto de las condiciones contextuales” (p. 621).

Entre las conclusiones de este breve repaso de las investigaciones de Eficacia escolar destacan las tradiciones investigadoras y características de los modelos integrados. En cuanto a las tradiciones investigadoras se concretan en cinco (2013, p. 622): la investigación sobre la igualdad de oportunidades en educación y la importancia de la escuela en esa igualdad de oportunidades; los estudios económicos sobre las función de producción de la educación; la evaluación de los programas compensatorios; los estudios de las escuelas inesperadamente eficaces; y, por último, los estudios sobre eficacia de los maestros, las clases y los procedimientos de instrucción. En cuanto a las características de los modelos integrados, cabe destacar que (2013, p. 621): 1) los resultados son los criterios básicos para juzgar la eficacia educativa; 2) se deben tener en cuenta las características de base de los alumnos con el fin de poder evaluar correctamente las medidas de salida, rendimiento o logro; 3) de esta manera se puede evaluar el valor añadido por la escolarización; 4) se estructuran en varios niveles, uniendo las condiciones para mejorar la eficacia en el sistema, escuela, aula y el nivel de cada estudiante.

2.4.1 Eficacia y mejora escolar

A partir de la década de los 2000 se produjo el acercamiento de dos disciplinas que hasta el momento habían trabajado separadamente, con objetivos, enfoques y métodos claramente diferenciados: la eficacia escolar y la mejora escolar³². Murillo (2011) justifica este acercamiento de la siguiente manera:

quienes trabajan en eficacia o en mejora se necesitan mutuamente. La teoría es, sin duda, útil para mejorar la práctica, pero, a su vez, los estudios sobre eficacia

³² No se tratará en profundidad el movimiento de la mejora escolar, pero se recomienda la lectura del artículo de Hopkins y Reynolds (2001) en el que se describe las tres fases por las que ha pasado esta tendencia.

escolar tienen en las estrategias de mejora el camino práctico para llevar a cabo cambios en aquellas variables halladas como relevantes para el logro de buenos resultados, así como el medio para validar muchas de sus teorías integrando en sus modelos los procesos vinculados al cambio y las variables contextuales de las escuelas. Ambos movimientos son imprescindibles para mejorar los procesos educativos desde bases científicas y, por tanto, deben ser considerados como complementarios (p. 53).

Muñoz – Repiso et al. (2003) ponen de manifiesto las posibilidades de esta unión:

Se trata, por un lado, de aplicar los conocimientos generados por la investigación sobre los factores que hacen que un centro sea eficaz en la consecución de sus objetivos a la mejora de los procesos de enseñanza-aprendizaje y a la organización escolar; y, por otro, de aprender de los procesos de mejora planificados para generar nuevos conocimientos que realimenten la investigación” (p. 15).

Estos autores nos explican que

el movimiento de Mejora de la Eficacia Escolar pretende construir algo más que la simple suma de dos corrientes. (...) Se vislumbra un fructífero camino de mutua retroalimentación entre la teoría y la práctica: sólo analizando los procesos que realmente ocurren en las escuelas e integrando este conocimiento con el saber acumulado por la investigación será posible establecer criterios, pautas y procedimientos adecuados de evaluación que lleven hacia la tan deseada calidad de la educación. Este movimiento puede ayudar a conseguir ese objetivo ofreciendo el marco teórico necesario para que los centros puedan poner en marcha sus propios proyectos y saber qué aspectos son esenciales para evaluar su acción (2003, p. 22).

Así pues, entendemos la mejora de la eficacia escolar tal y como se define en el trabajo dirigido por Creemers donde, basándose en la definición de mejora adoptada por Hopkins, Ainscow y West (1994), definen la mejora de la eficacia escolar como el “cambio educativo planificado que incrementa los resultados de aprendizaje de los estudiantes, así como la capacidad de la escuela para gestionar el cambio” (Creemers et al., 2007, p. 826).

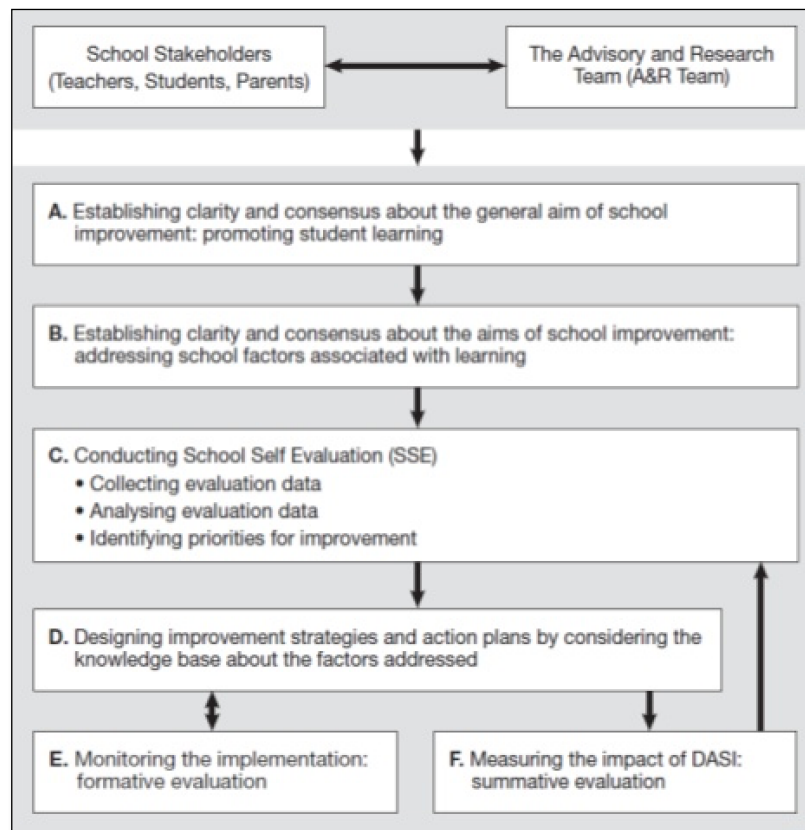
Carrasco (2008) en un comentario sobre el Handbook de 2007 sobre investigación de eficacia y mejora escolar, explica que ese intento explícito de aunar los dos movimientos se produce “una vez que numerosos proyectos de mejoramiento – que buscaban llevar a la práctica los hallazgos de efectividad escolar – concluyeron la debilidad del conocimiento producido por la efectividad escolar para guiar procesos de cambio” (p. 7). El autor afirma que

grosso modo, se advierte que mientras la rama de la efectividad escolar continúa con un foco explícito en el estudio de un conjunto de factores que explican las diferencias de efectividad entre escuelas, el enfoque de mejora, en cambio, se detiene en los procesos escolares, que se ocupa de la capacidad para cambiar, estudia las diferentes trayectorias de mejoramiento que muestran las escuelas en el tiempo e incorpora una definición de calidad educativa que expande el foco en pruebas estandarizadas que, tradicionalmente, ha caracterizado a la línea de efectividad escolar (p. 7).

A pesar de esta y otras críticas que serán tratadas al final de este epígrafe, sí que se produjo esa conjunción de enfoques, dando lugar a modelos integrados como el que ya hemos citado de Creemers et al. (2007).

Años más tarde, Creemers y Kyriakides (Creemers y Kyriakides, 2012), pretenden entender cómo se puede usar la base del conocimiento en mejora escolar para mejorar los objetivos educativos a través de un modelo dinámico, y para ello desarrollan el Enfoque Dinámico para la Mejora de la Escuela (DASI, *Dynamic Approaches to School Improvement*, Gráfico 2.3). DASI es una herramienta flexible y adaptable a las situaciones concretas de cada centro. Trabaja a través de un número de niveles de análisis que incluyen factores como las políticas regionales y nacionales, la política educativa, la calidad del profesorado y el nivel del estudiante.

Figura 2.3 – Dynamic Approaches to School Improvement



Fuente: Creemers y Kyriakides, 2012, p. 64.

Creemers, Kyriakides y Antoniou (2013) presentan un estudio con el objetivo de comparar el impacto de DASI en ayudar a las escuelas a reducir el acoso escolar. Los resultados revelan que DASI tiene un mayor impacto en la mejora de los factores escolares reduciendo el acoso escolar más que otros enfoques de mejora. Así pues, DASI pretende

seguir contribuyendo a esta fusión de la eficacia educativa y la mejora de la escuela. Las características principales de DASI son:

- Promueve el diseño de proyectos de mejora de la escuela que se basan en una teoría que ha sido probada
- Tiene su propio marco teórico que se refiere a los factores escolares que necesitan ser considerados en la introducción de un cambio
- Los actores escolares son los que toman las decisiones sobre qué acciones de mejora y tareas deben llevarse a cabo
- Destaca el papel de la evaluación escolar (especialmente su función formativa) en la mejora del estado de la eficacia de la escuela

2.4.2 Aportaciones³³

En un estado del arte del año 2003 Murillo enumera algunas de las aportaciones del movimiento de eficacia escolar (p. 83 – 84):

- Visión más positiva de la educación. Ha contribuido a renacer la confianza pública en el sistema educativo y sus posibilidades para transformar la sociedad
- Ha reforzado la autoestima profesional de los docentes³⁴
- Las escuelas eficaces están más unidas estructural, simbólica y culturalmente que las ineficaces
- Nuevos enfoques metodológicos: como por ejemplo los estudios multinivel
- Conocimientos útiles para el desarrollo de procesos de mejora en los centros
- Ha subrayado la importancia del valor añadido³⁵ en educación

En un trabajo posterior, el mismo autor (Murillo, 2004) sostiene que gracias a la eficacia escolar “hemos aprendido cuáles son los elementos fundamentales que parece que distinguen a las escuelas eficaces” (p. 123):

- Metas compartidas, consenso, trabajo en equipo: sentido de comunidad
- Liderazgo educativo
- Clima escolar y de aula

³³ Un análisis exhaustivo sobre las aportaciones de esta disciplina a la educación se puede encontrar en los dos manuales clásicos: el de Teddlie y Reynolds (2000) y el de Townsend (2007).

³⁴ A este respecto es interesante el trabajo de Brüsemeister (2002) sobre los mitos de la eficacia escolar, en los que los docentes tienen un papel fundamental. Dice Brüsemeister que “la profesión docente no es una víctima de este tipo de acontecimientos que se producen en su entorno (de los mitos), sino un protagonista activo en la transformación de los sistemas escolares” (2002, p. 249).

³⁵ Sobre el valor agregado no hay tanta unanimidad. Una investigación sobre las repercusiones del valor agregado y los incentivos en la calidad de las escuelas y en el desempeño de los docentes y los directores, es la dirigida por Ladd y Walsh (2002). Los autores afirman que, tal como se aplica, las medidas de valor agregado de la eficacia escolar distorsionan los incentivos y es probable que disuadan a los buenos maestros y administradores de trabajar en escuelas que atienden a concentraciones de estudiantes en desventaja.

- Altas expectativas
- Calidad del currículo / Estrategias de enseñanza
- Organización del aula
- Seguimiento y evaluación
- Aprendizaje organizativo / Desarrollo profesional
- Compromiso e implicación de la comunidad educativa
- Recursos educativos

Mujis (2008) en un repaso a la obra de Bert Creemers³⁶ y sus aportaciones a la investigación sobre eficacia escolar, encuentra tres lecciones que tienen relevancia universal, no sólo para la investigación de la eficacia escolar: la importancia de la investigación rigurosa, empírica aliada a una postura escéptica; la primacía de la clase cuando se mira en la eficacia educativa; y la importancia de la teoría y la construcción de modelos en la Eficacia de Investigación Educativa.

Además, este autor, considera que la investigación en eficacia escolar tiene que “seguir evolucionando y abordar el entorno educativo cambiante, y asegurarse de que el campo de la eficacia educativa sigue siendo el centro de las preocupaciones actuales y poder ayudar a proporcionar las respuestas que necesitan a los *policymakers*, profesionales e investigadores” (2008, p. 12). Por su parte, Martínez – Garrido (2011) cree que la investigación en eficacia escolar “contribuye a reconducir las escuelas hacia la igualdad de oportunidades, maximizar el tiempo en ambientes educativos, propiciar la formación continua, cuidar los ambientes y mejorar la evaluación” (p. 172).

La Eficacia escolar también ha colaborado en la mejora de la calidad (Muñoz – Repiso y Murillo, 2010), en la lucha por la equidad (Kyriakides y Creemers, 2011; Martínez – Garrido y Murillo, 2011), o en la búsqueda de una financiación más ajustada a las necesidades (Grossi, Siqueira y Correa, 2014). Pero, a pesar de todas estas aportaciones, es un ámbito científico que no ha estado exento de críticas.

2.4.3 Críticas y propuestas

Las críticas a la Eficacia escolar siempre han estado muy presentes en la literatura académica siendo los propios detractores y defensores quienes se han prestado a este cruce de acusaciones académicas sobre el tema. Por ejemplo, en el año 2000 tuvo lugar un debate muy conocido en la *American Educational Research Association* entre los críticos (Slee, Thrupp

³⁶ Otro trabajo que se centra en las aportaciones de Creemers es el de Maslowski, Doolaard y Bosker (2008), que termina dando una visión prospectiva del modelo dinámico de Creemers y vislumbra el surgimiento de un enfoque basado en la evidencia en la educación como el sucesor natural del movimiento de eficacia educativa.

y Weiner) y los defensores de la disciplina (Teddle y Reynolds) que generó un número especial de la revista *School Effectiveness and School Improvement* (volumen 12 de la Revista)³⁷. Además, existe mucha evidencia de la continua autocrítica y reflexión entre los investigadores en Eficacia escolar (véase, por ejemplo, Chapman et al., 2012; Townsend, 2007). El *Handbook* de 2007 coordinado por Townsend (Townsend, 2007) tuvo un capítulo explícitamente basado en las críticas del campo y su posible validez. El *Handbook* más reciente (Chapman et al., 2013) tiene un capítulo sobre las críticas a la disciplina, y la reflexión sobre éstas.

Slee, Weiner y Tomlinson en su libro *¿Efectividad para quién?* (Slee, Weiner y Tomlinson, 2001) elaboran la primera revisión crítica a los movimientos de las escuelas eficaces y de la mejora escolar desde una perspectiva progresista. En cada uno de los capítulos se aborda, en el ámbito del centro escolar, una amplia variedad de cuestiones, entre ellas la inclusión y la exclusión, los valores, la inspección y el proceso de mercantilización de la enseñanza. Además, los autores analizan las razones del mal funcionamiento de los sistemas actuales, que los consideran excluyentes, normativos y burocráticos.

En un interesante artículo que sirve como compendio – resumen de la investigación sobre eficacia escolar, el profesor Murillo (2004) aglutina las críticas que se han vertido sobre la disciplina en cuatro grupos (p. 114 – 121):

- I. Críticas referidas a los fundamentos de la investigación
- II. Críticas en torno a la metodología de investigación
- III. Críticas centradas en los resultados encontrados
- IV. Críticas sobre la utilización de los resultados

De todas estas críticas, el autor defiende que deben “suponer para los investigadores un acicate de trabajo” (p. 121).

Uno de los últimos trabajos sobre las críticas a la investigación en Eficacia Escolar es el de Reynolds, Chapman, Kelly, Mujis y Sammons (Reynolds et al., 2012). El artículo es una defensa de las contribuciones que ha tenido la investigación en Eficacia Escolar en la educación, aceptando algunas de las críticas que les han vertido, pero criticando la posición a su juicio desmesurada de Stephen Gorard, quién ha defendido que la disciplina es una herramienta de los gobiernos (Gorard, 2010 y 2011). En una revisión muy completa y bien nutrida de referencias de los trabajos sobre las críticas que han recibido como ámbito científico dentro de la educación, los autores distinguen fundamentalmente cuatro temas clave:

³⁷ Pueden consultar los cuatro números del volumen 12 en la siguiente dirección web: <http://www.tandfonline.com/toc/nses20/12/1#.VcOAgWCEw5g> (Consultado en noviembre de 2015)

- I. El uso excesivo de estudios cualitativos que no poseen rigor metodológico para separar definitivamente los efectos de la escuela de los efectos de los propios alumnos
- II. La alta influencia de la escolarización y el olvido de otros determinantes sociales a la ecuación explicativa
- III. El olvido de generar análisis teóricos para vincular los hallazgos empíricos
- IV. El desarrollo de modelos que no varían con el contexto, aduciendo que son modelos “de talla única”

A estas críticas, los autores aclaran que la misma disciplina ha ido obteniendo respuestas. Así, en cuanto al primer grupo de críticas entienden que han sido contestadas con diseños más rigurosos que recogen múltiples datos para el control de factores no escolares (Creemers, Kyriakides y Sammons, 2010, para una muestra de los estudios). En lo que respecta al segundo grupo de críticas, creen que las investigaciones más recientes ya emplean métodos estadísticos más sofisticados que tienen como resultados “efectos de las escuelas” (*“effects of schools”*) mucho más altos que los primeros estudios. El tercer grupo de críticas quedan aplacadas con el desarrollo del Modelo Dinámico de Eficacia Escolar de Creemers y Kyriakides (Creemers y Kyriakides, 2008). Y, por último, sobre las críticas acerca de los modelos de “talla única”, los autores la justifican y entienden que actualmente ha habido una progresiva concienciación de este problema y un creciente interés en la investigación por solventarlo (por ejemplo, Chapman et al., 2012).

Este capítulo ha puesto de manifiesto la relevancia que los movimientos de globalización han tenido en el diseño y la implementación de políticas de evaluación de sistemas educativos. Esta globalización – cultural, económica, social, y por lo tanto educativa – ha posibilitado la expansión de la rendición de cuentas y la eficacia escolar que, junto con el deseo de mejorar los sistemas, han servido para justificar la necesidad de la evaluación de sistemas por parte de los estados.

CAPÍTULO 3. MODELOS DE EVALUACIÓN DE SISTEMAS EDUCATIVOS

Este capítulo pretende repasar desde tres perspectivas diferentes la implementación de políticas de evaluación de sistemas educativos. Primeramente se destacan cuatro modelos teóricos de evaluación de sistemas. Seguidamente nos detendremos en el análisis de las políticas de evaluación de cinco organismos supranacionales. Y finalmente, estudiaremos las políticas de evaluación de sistemas de seis estados federales.

3.1 Introducción

En este tercer capítulo repasaremos las políticas y las prácticas de evaluación de sistemas educativos en diferentes contextos y en instituciones con competencias e intereses diferentes. En primer lugar, centraremos nuestra atención a los modelos teóricos de autores relevantes en la materia que han tenido un recorrido significativo dentro de la literatura académica. En segundo lugar, el foco estará en los organismos supranacionales de ámbito educativo con mayor impacto a escala internacional (UNESCO, UE, OCDE, OEI e IEA). Estos organismos han sido seleccionados sobre la base de su presencia internacional o su impacto en las políticas nacionales. En tercer lugar, analizaremos las políticas de evaluación de los sistemas educativos de seis estados federales. Los estados han sido seleccionados en función de dos criterios; por un lado, la distribución geográfica (dos países europeos, dos latinoamericanos y dos norteamericanos) y, por otro lado, su carácter federal. Este segundo criterio responde a la necesidad de conocer experiencias que se asemejen a la española en cuanto a distribución de competencias entre niveles de administración y gobierno. Asumimos que quedan fuera experiencias que pueden ser enriquecedoras como las de Australia, Sudáfrica, India o Brasil, pero entendemos que, con el panorama que vamos a presentar a continuación, se cumplen las pretensiones de este capítulo de mostrar diferentes formas de afrontar la evaluación de sistemas educativos desde los tres enfoques seleccionados (teórico, organismos supranacionales y estados federales).

Creemos que con este capítulo empezamos a percibir con mayor nitidez el objeto de estudio de este trabajo, las políticas de evaluación de las Comunidades Autónomas españolas, pero sin entrar de lleno en ellas, pues todavía es necesario dar algún paso previo con los capítulos 4 y 5 del Marco Teórico.

3.2 Modelos teóricos de evaluación sistémica de sistemas educativos

García Cabrero define un modelo como “una síntesis o abstracción de un fenómeno o proceso” (2010, p. 8) y afirma que “si se considera la evaluación como un proceso, entonces los modelos de evaluación constituyen la forma como un autor resume o conceptualiza la manera como debe efectuarse el proceso de evaluación” (p. 8); por otra parte, el mismo autor defiende que “un modelo puede definirse también como una metáfora, y en ese sentido, un modelo de evaluación puede concebirse como la metáfora o forma de pensar la evaluación que tiene el autor del modelo”. (p. 9). Siguiendo esta conceptualización, en la literatura sobre evaluación educativa existen diversos modelos formales de evaluación cuyas representaciones ayudan a examinar las relaciones entre

diferentes componentes y procesos que ocurren dentro de dichos sistemas (Stake, 1967; Stufflebeam, 1971).

Aunque no existe un consenso en la literatura sobre la clasificación de los tipos y modelos de evaluación que existen, proponemos dos posibles clasificaciones.

Por una parte, tomamos la clasificación que proponen Castillo y Gento (1995) y que aparece recogida en el trabajo de Vázquez Alonso (2001). Estos autores proponen agrupar los modelos en tres grandes grupos: conductistas, humanísticos y holísticos. Los modelos conductistas encuadran desde la evaluación por objetivos de Tyler (1950) hasta el método de evaluación de Stake (2004), una modernización del anterior basado en la información sobre antecedentes, transacciones y resultados, pasando por la planificación de Cronbach (1982), el Modelo CIPP de Stufflebeam (1971) o el método de Alkin (1969) –necesidades, planificación, instrumentación, progreso y resultados–. Los modelos de corte humanístico se caracterizan por su atención al paradigma cualitativo, exclusivo en el modelo de crítica de Eisner (1976) –centrado en la interpretación crítica provocada por el evaluador sobre el contexto, los procesos emergentes y sus relaciones mutuas, así como el impacto– y mixto, en los modelos de contraposición de Wolf (1975) y Owens (1973) –opinión consensuada alcanzada bajo la dirección del evaluador– y de atención al cliente de Scriven (1967) –centrados en valorar la satisfacción de las necesidades del cliente–. Sostiene Vázquez Alonso que “en los modelos holísticos el evaluador promueve la interpretación por los implicados de los datos evaluadores, son cualitativos y desplazan las finalidades de la evaluación desde los resultados hacia una visión global de los efectos producidos” (2001, p. 250).

Por otra parte, García Cabrero (2010, p. 10) propone agrupar los modelos en seis grandes categorías: 1) modelos de resultados; 2) modelos explicativos del proceso; 3) modelos económicos; 4) modelos de actor; 5) modelos de teoría del programa; y 6) modelos sistémicos (Hansen, 2005). Todos los modelos tienen tanto fortalezas como debilidades, y la elección de alguno de ellos corresponde, de acuerdo con Hansen (2005), a la decisión de elegir una perspectiva del objeto de estudio. Al seleccionar un modelo, algunos aspectos del objeto evaluado pueden ser enfocados claramente, mientras que otros se excluyen del foco.

La gran cantidad de modelos en el ámbito de la evaluación educativa revela el amplio rango de posiciones epistemológicas e ideológicas que existen entre los teóricos sobre la naturaleza de la evaluación, la forma de conducirla y la manera de presentar y utilizar los resultados. En este caso, únicamente consideraremos aquellos modelos con una pretensión

sistémica que se acerquen a la forma de entender la evaluación que propusimos en el primer capítulo de este trabajo. El modelo sistémico (o modelo holístico en la clasificación de Castillo y Gento), afirma García Cabrero

aborda el análisis de los insumos, la estructura, el proceso y las salidas en términos de resultados. En él, la evaluación se fundamenta tanto en comparaciones de insumos planeadas y realizadas como en los procesos, estructuras y contrastación de resultados de programas similares u organizaciones reconocidas como de excelencia (2010, p. 10).

Este modelo ha sido ampliamente utilizado en la práctica de la evaluación, y como ejemplo puede citarse el modelo CIPP, en el que nos detendremos más adelante, en el que se basa el modelo del sistema de indicadores del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación de México que analizaremos en profundidad al analizar las políticas de evaluación del sistema educativo mexicano.

A continuación repasaremos más detenidamente cuatro propuestas de modelos de evaluación sistémica de la educación, por orden cronológico: el Modelo CIPP de Stufflebeam (1971), el modelo de Arturo de la Orden (1997; 2009; Orden y Jornet, 2012), el modelo de Arbós (2003), y, por último, el modelo de Gargallo (2003).

3.2.1 Modelo CIPP de Stufflebeam

Es reconocida la utilidad del Modelo CIPP, llamado así por sus siglas Contexto, Entrada – *Input* –, Proceso y Producto (Figura 3.1) entre otras razones por la adaptabilidad y sencillez de una la propuesta que no deja de ser rigurosa ni sistemática.

Figura 3.1 – Modelo de CIPP de Stufflebeam

	CONTEXT	INPUT	PROCESS	PRODUCT
DELINEATE				
OBTAIN				
PROVIDE				

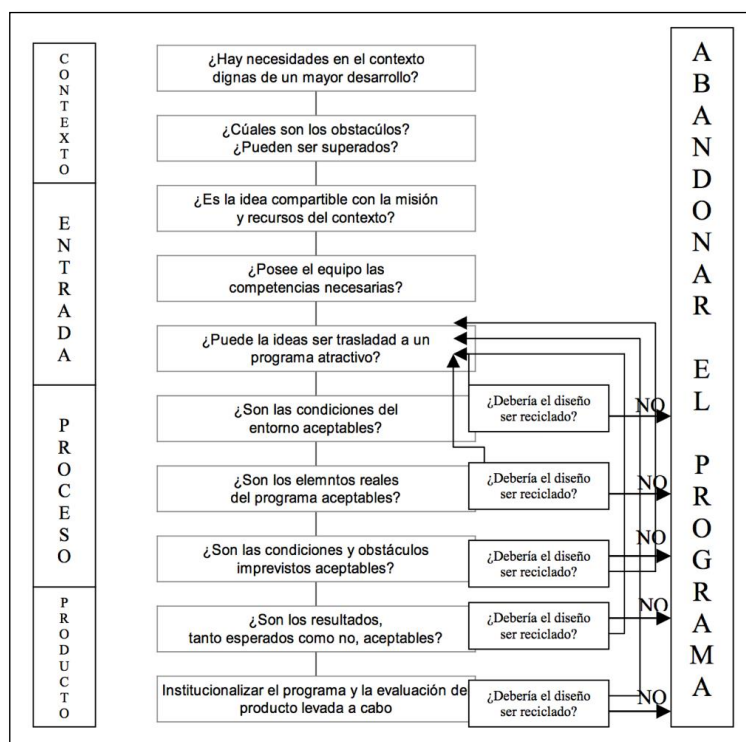
Fuente: Stufflebeam, 1971, p. 27

Este modelo, sin ser una propuesta concreta, pues fue concebido para la evaluación de programas, no puede faltar en un marco teórico como el de este trabajo, pues su reconocimiento en el ámbito de las evaluaciones de sistemas educativos está acreditado (Mateo, 2000). Stufflebeam entiende la evaluación como

el proceso de identificar, obtener y proporcionar información útil y descriptiva acerca del valor y el mérito de las metas, la planificación, la realización y el impacto de un objeto determinado, con el fin de servir de guía para la toma de decisiones, solucionar los problemas de responsabilidad y promover la comprensión de los fenómenos implicados (Stufflebeam, 1987, p. 183).

Según el autor, esta definición resume los conceptos clave del modelo CIPP. Daniel Stufflebeam desarrolló su modelo por primera vez en 1971 (Stufflebeam et al., 1971), como una propuesta innovadora para la evaluación de programas. En la Figura 3.2 se presenta un resumen de los cuatro tipos de evaluación y su relación con el desarrollo de un programa. Este modelo está concebido en un principio para promover el desarrollo y ayudar a los directivos y personal responsables de una institución a “obtener y utilizar una información continua y sistemática con el fin de satisfacer las necesidades más importantes o, al menos, hacer lo posible con los recursos de que dispongan” (p. 190). Actualmente, el modelo CIPP se utiliza también para otro tipo de evaluaciones y ha sido bastante recurrente en evaluaciones de sistemas educativos (Mateo, 2000).

Figura 3.2 – Diagrama del desarrollo de un programa y la evaluación CIPP



Fuente: Bausela, 2003, p. 370.

Para Stufflebeam este modelo se basa en la idea de que “el propósito más importante de una evaluación no es demostrar sino perfeccionar” (p. 190). Stufflebeam compara su modelo con las propuestas de Stake y Scriven (descritas en el capítulo 1), y considera la orientación de su modelo “más en la línea de los sistemas de educación y servicios humanos (...) se concentra en proporcionar unos servicios de evaluación continua para la toma de decisiones de una institución determinada” (p. 190).

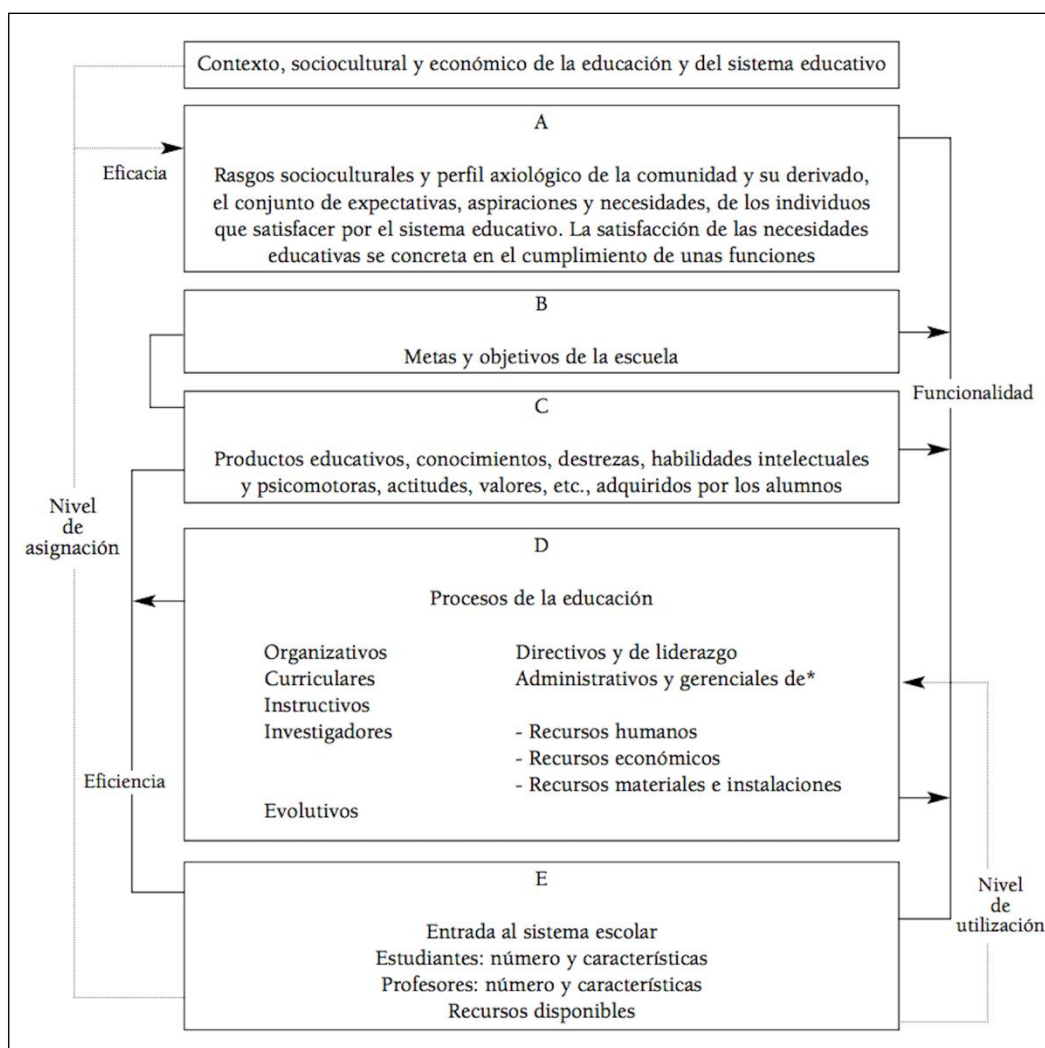
3.2.2 Modelo de Arturo de la Orden

Existen modelos solventes, de carácter sistémico, que permiten orientar la selección de variables o indicadores y determinar su rol como, por ejemplo, el modelo sistémico de Arturo de la Orden (1997; 2009; Orden y Jornet, 2012) (Figura 3.3), revisado por Gaviria y Tourón (2000), con una propuesta de modificación posterior de Gaviria (en Castro, 2012) con relación al carácter dinámico que debe tener un modelo de evaluación del sistema educativo, que es un sistema abierto y en constante cambio. Este modelo permite considerar la relación entre los diversos componentes y elementos del sistema para las grandes dimensiones de la calidad como funcionalidad, eficacia y eficiencia, esenciales para valorar el sistema educativo en términos de la coherencia entre los elementos de entrada, procesos, productos, objetivos y contexto del sistema educativo.

Las ventajas del modelo, según su propio autor (Orden y Jornet, 2012, p. 80 – 81) radican en los siguientes aspectos:

- a) Se trata de un modelo holista, de carácter sistémico, que considera todos los elementos relevantes del sistema educativo —o de sus instituciones—, así como sus relaciones contextuales.
- b) Permite definir teóricamente las dimensiones esenciales de la calidad, considerando las variables o indicadores de los componentes sistémicos citados.
- c) Exige y facilita el análisis de todos los componentes del sistema y sus relaciones.
- d) Al definirse como un modelo, es comprobable en términos de análisis de relaciones estructurales y causales.
- e) Se puede utilizar tanto desde una perspectiva estrictamente cuantitativa como desde otra basada en la complementariedad metodológica.
- f) Facilita la identificación de indicadores y la tipología de análisis que son necesarios para comprobar en términos operativos las diversas facetas o dimensiones implicadas en el concepto de calidad que explicita el modelo.

Figura 3.3 – Modelo de evaluación del sistema educativo de Orden



Fuente: Orden, 2009, p. 28

Los efectos que pueden analizarse son la funcionalidad –como grado en que el sistema educativo satisface las necesidades educativas de los alumnos, las familias, la comunidad y la sociedad en su conjunto en el marco de la cultura o perfil axiológico vigente–, la eficacia –como expresión del logro de objetivos educativos– y la eficiencia –como grado de optimización de recursos y procesos educativos en la consecución de objetivos–.

El término de equidad como elemento que considerar en la calidad del sistema se ha ido poniendo de manifiesto como una referencia explícita en buena parte de las evaluaciones de sistemas educativos. No obstante, en el modelo, la equidad está presente, y subsumida como una faceta de la funcionalidad. De este modo, a partir de esta propuesta,

la equidad se entiende como una manifestación del grado en que el sistema educativo cumple la función de satisfacer una aspiración social derivada de uno de los valores que caracterizan a la cultura de las sociedades occidentales. Es decir, la

equidad es una manifestación de la dimensión funcionalidad en el contexto del modelo (Orden y Jornet, 2012, p. 81).

Este modelo, que originalmente fue concebido para el sistema universitario (Orden, 1997), es más completo que el anterior y se acerca a nuestra concepción de modelo sistémico. Tiene en cuenta tanto procesos internos como externos y todas las dimensiones que a nuestro juicio son susceptibles de ser evaluadas. Teniendo en cuenta que Arturo de la Orden concibe la calidad educativa como “un complejo constructo explicativo de valoraciones, apoyado en la consideración conjunta de tres dimensiones interrelacionadas: funcionalidad, eficacia y eficiencia” (2009, p. 29), este modelo proporciona unas bases claras para la evaluación de la calidad educativa, que permite determinar con cierta precisión indicadores identificados con criterios y predictores de funcionalidad, eficacia y eficiencia, susceptibles, en muchos casos, de cuantificación.

En palabras de Jornet (en Castro, 2012) entre las virtualidades de este modelo destacan “su carácter vertebrador del análisis de la realidad, a modo de un estructurador cognitivo, de forma que permite integrar diferentes perspectivas de análisis, incluso aquéllas no necesariamente alineadas con el propósito del autor” (p. 280).

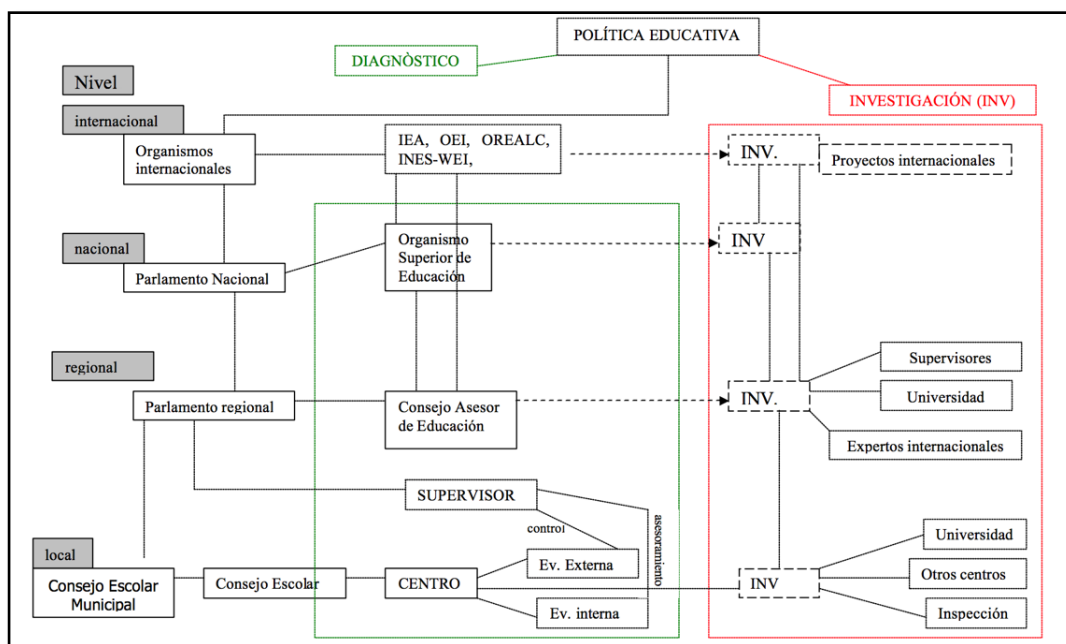
3.2.3 Modelo de Albert Arbós

Centrado en América Latina, Alberto Arbós (2003) desarrolla su propuesta de evaluación a través de un modelo sistémico (Figura 3.4) que engloba a un sistema mundial de educación basado en un nuevo paradigma evaluativo emergente. Este paradigma se apoya en los principios de imputabilidad, subsidiariedad, autoorganización y autodesarrollo y en las finalidades. Según el autor, este modelo pretende

establecer nuevas estrategias de evaluación que no sólo tenga por objeto la regulación y el desarrollo del sistema, si no que por encima de todo, ha de permitir la rendición de cuentas por parte de las instituciones educativas y/o los niveles de administración responsables de la puesta en marcha de las políticas diseñadas (2003, p. 2).

Para Arbós, “es necesario que la escuela sea el eje de esta evaluación, teniendo en cuenta las estructuras burocráticas y la planificación político – educativa” (p. 3). Más adelante defenderá la conveniencia de “construir un marco educativo desde nuestro contexto sociocultural más inmediato para acercarnos a la universalización de la información” (p. 5) y así justifica la necesidad de “las políticas educativas han de estar enraizadas en las preocupaciones sociales y la eficacia en los resultados” (p. 5).

Figura 3.4 – Modelo de evaluación de Arbós



Fuente: Arbós, 2003, p. 9.

El modelo de Arbós se aleja desde su misma conceptualización de lo que nosotros entendemos por sistémico, ya que nosotros preferimos de abarcar todos los elementos de un sistema educativo, pero un sistema regional, sin necesidad de incorporar al modelo por arriba niveles como el internacional y por abajo niveles como el local, sino más bien teniendo en cuenta todos los elementos que intervienen en el sistema y que son perceptibles de ser evaluados por la Administración educativa.

Sí que es cierto que quiere tener en cuenta procesos como la globalización, el *accountability* o el *responsiveness*, aunque no prevé ningún tipo de organismos aglutinador de estas prácticas evaluativas. El autor incorpora a su modelo a los organismos internacionales pero no queda claro si les quiere dar esta función aglutinadora.

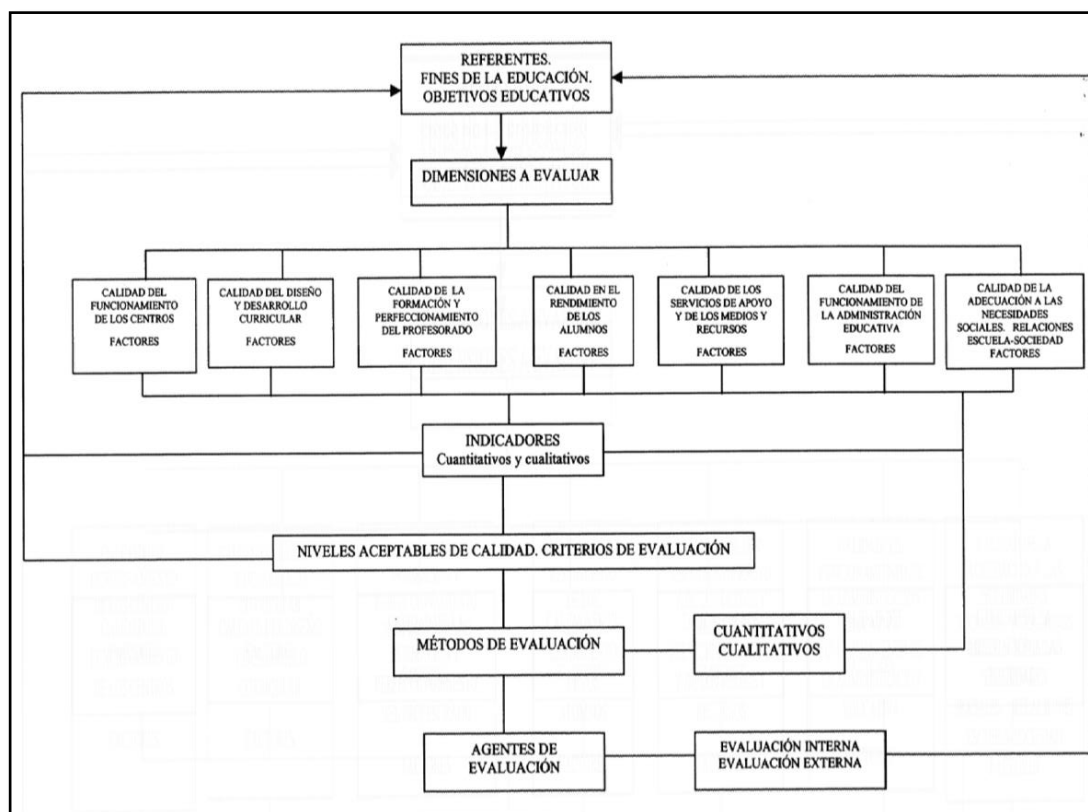
3.2.4 Modelo de Bernardo Gargallo

Según este autor, “evaluamos para obtener la información necesaria que nos permita introducir las mejoras precisas para lograr una mayor calidad educativa” (p. 43) y para eso se decanta “por propuestas integradoras que complementen la evaluación externa con la evaluación interna (...) una integración de la perspectiva microscópica y macroscópica, con confluencia de enfoques y metodologías cuantitativas y cualitativas” (p. 43).

A la hora de plantear su modelo (Figura 3.5), Gargallo acepta que evaluar todo el sistema educativo supone “evaluar a la administración a las propias instancias evaluadoras” (2003, p. 43). Defiende el autor que se trata de una propuesta “referida bien al sistema en

su globalidad, bien a una etapa educativa, que trata de cubrir las dimensiones fundamentales, entendiendo que no tiene sentido hablar de “evaluación del sistema” cuando estamos hablando sólo de valoración de rendimiento de los alumnos” (p. 44).

Figura 3.5 – Modelo de evaluación del sistema educativo de Gargallo



Fuente: Gargallo, 2003, p. 45.

Seguramente sea el modelo más completo al que hacemos referencia, no sólo por la amplitud de objetos de evaluación (también el modelo de Arturo de la Orden es bastante extenso), sino por la concreción de su propuesta, llegando a definir los “factores” a tener en cuenta dentro de cada dimensión (2003, p. 46 – 48).

3.3 Políticas supranacionales y modelos de evaluación sistémica de los organismos supranacionales

Según la ha definido Javier M. Valle (2012, 2013), la política educativa supranacional

Trata de ocuparse específicamente de las políticas educativas globales, fundamentalmente de los organismos internacionales, no entendiendo éstas en sentido estricto, sino interpretando por política educativa cualquier acción en materia educativa, o de enseñanza o formación, que se ponga en marcha desde estos organismos, o bien cualquier propuesta que surja desde ellos como recomendación de carácter global para la educación, la enseñanza o la formación (2012, p. 117).

Valle, diferencia cuatro grupos de políticas supranacionales:

1. Políticas para el establecimiento de estrategias educativas globales
2. Políticas facilitadoras de la movilidad
3. Políticas de armonización de sistemas educativos
4. Políticas de homogeneidad en la recogida de datos de los sistemas educativos y su comparabilidad internacional.

Es en este último grupo de políticas supranacionales donde se encuentran las políticas supranacionales en materia de evaluación. Concretamente, Valle (2012, 2013) las ubica en un subgrupo referido a “realización de evaluaciones internacionales para su comparabilidad” (2012, p. 137). Báez (2007) sostiene que la evaluación externa de los sistemas educativos se ha conformado principalmente bajo los auspicios de grandes organismos internacionales “en cuyos indicadores de calidad late una concepción ‘desarrollista’ explicable desde los presupuestos de funcionalismo y el enfoque del capital humano, avalada por la confianza de responsables y administradores políticos en su utilidad para gobernar al sistema educativo” (p. 186).

Entre ellos destacan dos iniciativas pioneras en los años 60, la IEA y el CERI de la OCDE (*Centre for Educational Research and Innovation*). Estos organismos internacionales, IEA y OCDE, han encontrado el sustento de sus políticas en países que han abrazado sus ideas desde el principio, destacando los casos de Francia, Noruega, Chile o México (Tiana, 1996) como países que desarrollaron mecanismos institucionales o planes sistemáticos de evaluación a finales de los años 80 y principios de los 90.

A continuación se analizan las políticas supranacionales en materia de evaluación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Unión Europea (UE), la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Asociación Internacional de Evaluación del

Rendimiento Educativo (IEA). Se han seleccionado estos organismos supranacionales por su ámbito geográfico, por su relevancia geopolítica o por el impacto de sus estudios en las agendas políticas nacionales (Wiseman, 2010).

3.3.1 Políticas supranacionales evaluativas de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura nace en 1946 como respuesta al requerimiento de algunos países afectados por la II Guerra Mundial que deciden crear una organización que promueva una verdadera cultura de paz. La primera reunión de la Conferencia General de la UNESCO se celebra en París del 19 de noviembre al 10 de diciembre de 1946.

UNESCO desarrolla sus propias estadísticas que extrae del *UNESCO Institute for Statistics* (UIS por sus siglas en inglés) quien recoge datos de contexto, alfabetización, ciencia tecnología e innovación y cultura. Además, atiende indicadores sobre escolarización (tasas de escolarización, tasa de admisión, tasa de ingreso, ratio de alumnos escolarizados por el total de personas en edad de estar estudiando en esa etapa, ratios de finalización y graduación), alfabetización (tasa de alfabetización, población analfabeta, etc.), participación (matrículas, expectativas de vida escolar, etc.), progreso educativo (tasa de repetición, abandono escolar temprano, promoción por etapas, etc.), nivel de instrucción (población por nivel de educación alcanzado, años promedio de escolaridad, etc.), movilidad (estudiantes entrantes, estudiantes salientes, etc.), recursos humanos (profesores, ratio estudiantes – profesores, etc.), recursos financieros (gasto en educación según el PIB y según el gasto público, gasto por nivel de educación, gasto por estudiante, recursos de la escuela y condiciones de la enseñanza – sólo en África –, educación de adultos – sólo en América Latina y Caribe –) y, por último, algunos indicadores demográficos y socio – económicos.

El Instituto también ha desarrollado una nueva encuesta para monitorear las tendencias en el uso educativo de las TIC. Por otra parte, está desarrollando una nueva metodología para ayudar a los países a medir la alfabetización digital de sus ciudadanos.

Por otra parte, el Catálogo del UIS de evaluaciones del aprendizaje proporciona información descriptiva estandarizada y comparable sobre los exámenes públicos, las evaluaciones nacionales e internacionales en los programas de educación primaria y secundaria obligatoria en países de todo el mundo. El Catálogo sirve como un recurso para los países interesados en el desarrollo de una evaluación nacional, la mejora de su sistema general o unirse a una iniciativa regional o internacional.

Por último, entre los proyectos del UIS que arrojan luz sobre los sistemas educativos y que permiten una mirada supranacional del estado de la educación en el mundo destacamos algunos como el *Education 2030 Indicators*³⁸, los *Regional Data Collections*³⁹ o el *Global Education Digest*⁴⁰.

3.3.2 Políticas supranacionales evaluativas de Unión Europea

El máximo órgano de la Comisión Europea con competencias educativas es la Dirección General de Educación y Cultura (DG – EAC, por sus siglas en inglés). La estrategia Educación y Formación 2020 (ET2020) establece los objetivos y los resultados que espera de sus intervenciones en la presente década y marca la pauta de las actividades de la DG – EAC.

No es este apartado el lugar para analizar en profundidad las políticas educativas de la Unión Europea (UE), pues ya ha habido autores que la han estudiado en profundidad, sirviendo como ejemplo los trabajos de Valle (2004, 2006) y Diestro (2011). En este caso, nos centramos en las políticas supranacionales en materia de evaluación teniendo en cuenta las influencias de las tendencias descritas en el capítulo anterior.

El movimiento del *accountability* tuvo su versión específicamente europea (Gargallo, 2003) en la llamada ‘autoevaluación institucional’, que supone la reformulación de la rendición de cuentas, posibilitando un replanteamiento del control y la calidad de la educación. Sus aportes más sólidos son la potenciación del desarrollo profesional de los profesores, la utilización de criterios de evaluación formativa y democrática y la preeminencia de una supervisión interna de las propias instituciones escolares. La orientación europea de la evaluación institucional se plantea, en cierto modo, como un modelo alternativo al americano. La principal función no sería tanto evaluar la calidad de las instituciones educativas en términos de “productos” e informar a los posibles clientes,

³⁸ El UIS está liderando un grupo técnico asesor para recomendar una serie de indicadores que podrían ser utilizados para monitorear el nuevo objetivo global de metas en educación según lo expuesto en la Declaración de Incheon de 2015. Este grupo está compuesto por expertos técnicos de la UNESCO, del Informe de Seguimiento de la EPT, UNICEF, Banco Mundial y OCDE, así como representantes de diferentes Estados Miembro y la Educación Internacional

³⁹ Para responder mejor a la creciente demanda de datos, el UIS trabaja con socios regionales para desarrollar nuevos indicadores y colecciones de datos diseñados para apoyar el diseño de programas y la formulación de políticas para mejorar la calidad de la educación. Estas recopilaciones de datos permiten a los países participantes tener referencia sobre los avances hacia los objetivos regionales de educación, centrándose en cuestiones que no estén cubiertos por la encuesta anual del UIS.

⁴⁰ “El Compendio presenta una amplia gama de estadísticas educativas – desde los programas de aprendizaje de la primera infancia hasta la alfabetización de adultos – y destaca un tema especial analizado sobre la base de los indicadores derivados de los cuadros estadísticos del informe. La última edición publicada examina temas e indicadores clave relacionados con el progreso escolar de los niños, tales como la repetición de grados, el fenómeno de salida prematura de la escuela y el nivel de logros en la educación primaria y en el primer ciclo de secundaria” (UIS, 2012, p. 3).

como servir de instrumento para mejorar la calidad de los centros y del sistema con una orientación formativa.

El *accountability* no es la única tendencia global que impacta en la educación acomodándose a las realidades europeas, sino que también existe una versión de la globalización a escala regional: la europeización de la educación (Alexiadou 2007; Dale y Robertson, 2007). Según estos autores, con la existencia de la Estrategia de Lisboa, la política educativa europea y el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES), podemos referirnos a una europeización de la educación, en el sentido de que se tiende a una homogeneización de todos los aspectos referentes al diseño e implementación de políticas educativas, y por supuesto de políticas evaluativas. Por una parte, el libro de Dale y Robertson (2007) apunta a los tres elementos principales de la política educativa europea: la competitividad económica, el desarrollo del Modelo Social Europeo y el alzamiento de Europa como una entidad política, económica y cultural. El argumento central es doble: el conocimiento local como una dimensión global y el discurso retórico de la competitividad y el conocimiento como el eje central que se encuentra detrás de la expansión educativa europea actual. Por otra parte, autores como Alexiadou (2007), Kozovska, Rosati y Vidoni (2009) o Prats (2010) nos ponen de manifiesto la influencia que está ejerciendo el nuevo instrumento de coordinación de políticas en la Unión Europea, el Método Abierto de Coordinación (OMC por sus siglas en inglés), apelando a que su uso mejora la eficiencia y la coordinación de una serie de políticas de la Unión haciendo uso de la llamada ‘ley blanda’ (*soft law*) como contraposición a la prescripción normativa tradicional; es una nueva forma de entender la política social europea, ya que ésta ha sido relegada a una posición secundaria por la gran importancia otorgada a las políticas económicas. Para Alexiadou, existe una falta de disposición a la hora de pensar una política social convergente, y es esta divergencia actual la que nos lleva a que otra clase de políticas asuman el rol principal dentro de la Unión. Por su parte, Kozovska, Rosati y Vidoni, avalan el desarrollo de la ET2020 dada la existencia de fuertes diferencias estructurales, que implican que una talla única para todas las políticas no responda necesariamente a las características y las necesidades de los diferentes países miembro, y proponen el uso de instrumentos de gestión empresarial como el *benchmarking*⁴¹. Estas prácticas comparativas que postula el *benchmarking* también tienen algunos detractores como podemos evidenciar, por ejemplo, en un trabajo de Marie Duru – Bellat (2013), quien afirma que

⁴¹ El *benchmarking* es una técnica que consiste en comparar productos, servicios o procesos de organizaciones con buenos resultados con el propósito de transferir el conocimiento y su aplicabilidad a otros contextos. Sirvan como ejemplo los trabajos de Robert C. Camp.

se puede sostener que una lista de indicadores y sus benchmark o puntos de referencia no equivalen a una evaluación del sistema del cual puedan extraerse consideraciones políticas. Sin embargo, no hay que confundir la hierba (es decir, la evaluación) con la maleza (es decir, los benchmark) (p. 99).

Volviendo al Método Abierto de Coordinación, Prats (2010) sostiene que su adopción en la toma de decisiones de la Unión “puede favorecer un proceso de revisión de la educación en Europa. La Europa del conocimiento y la competitividad parece alejarse de las finalidades de Lisboa, que más bien apunta hacia una deslucida Europa errática y aburrida” (p. 156).

Esta europeización de la educación se percibe en el marco normativo de la Unión, concretamente en el Marco Estratégico para la Cooperación Europea en el ámbito de la educación y la formación (conocida como ET 2020) que aparece publicado en el Diario Oficial el día 28 de mayo de 2009. En el objetivo estratégico 2 de dicho marco se explicita lo siguiente:

“Unos sistemas de educación y formación de alta calidad, que sean a la vez eficaces y justos, son cruciales para el éxito de Europa y para mejorar la empleabilidad. El principal reto consiste en garantizar que todas las personas puedan adquirir competencias clave, desarrollando al mismo tiempo la excelencia y el atractivo en todos los niveles de la educación y la formación, lo que permitirá que Europa conserve una posición mundial sólida. Para lograr este objetivo de forma duradera, deberá prestarse mayor atención a elevar el nivel de las cualificaciones básicas, como el alfabetismo y las nociones aritméticas elementales, haciendo más atractivas las matemáticas, la ciencia y la tecnología, así como a potenciar las competencias lingüísticas. Al mismo tiempo, es necesario garantizar una docencia de alta calidad, ofrecer una formación inicial del profesorado adecuada, así como un desarrollo profesional continuo de profesores y formadores y hacer de la docencia una opción atractiva de carrera. Asimismo es importante mejorar la gobernanza y la dirección de los centros de educación y formación e impulsar unos sistemas eficaces de aseguramiento de la calidad. Una alta calidad sólo se conseguirá mediante una utilización eficaz y sostenible de los recursos, tanto públicos como privados, según convenga, y mediante el fomento en la educación y la formación de una política y una práctica basadas en datos reales” [subrayado propio].

Lejos de quedarse en meras metas hacia las que tender, la Comisión Europea hace recomendaciones para alcanzar estos objetivos. Entre estas recomendaciones (que en el lenguaje de la UE se denominan “convienes”) destacamos en el Conviene 1 al tratar de conseguir los objetivos estratégicos mencionados anteriormente y de ese modo lograr una contribución efectiva a las reformas nacionales, deberán seguirse los siguientes principios hasta 2020:

b) La cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación debería ser pertinente y concreta. Debería dar resultados claros y visibles, que deberían presentarse, revisarse y difundirse periódicamente de manera estructurada para

sentar así las bases de una evaluación y desarrollo continuos. f) Es necesaria una cooperación fluida valiéndose de formas nuevas y transparentes de creación de redes, no sólo entre las instituciones pertinentes de la UE, sino también con todos los interesados correspondientes que puedan hacer una aportación notable en cuanto a la concepción, aplicación y evaluación de políticas”. Parece bastante clara la intencionalidad de homogeneizar las políticas educativas y evaluativas de la Región. No obstante, llegan más allá y de las recomendaciones pasan a las “instancias”, en las que se hacen invitaciones al trabajo conjunto y a la cooperación entre estados: “se insta a los estados miembros a que: 1) trabajen juntos, con el apoyo de la Comisión y haciendo uso del método abierto de coordinación como se apunta en las presentes conclusiones, para fortalecer la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación hasta 2020 con arreglo a los cuatro objetivos estratégicos, los principios y los métodos de trabajo antes descritos, y las áreas prioritarias convenidas para cada ciclo. Y 2) consideren, en función de las prioridades nacionales, la adopción de medidas a escala nacional dirigidas a alcanzar los objetivos esbozados en el marco estratégico y a contribuir a la consecución colectiva de los valores de referencia europeos que se definen en el anexo I. Sigán considerando si pueden inspirarse en el aprendizaje mutuo a escala europea al concebir las políticas nacionales de educación y formación” [subrayado propio].

Una de las principales referencias en materia de evaluación de los sistemas educativos que posee la Unión Europea, desde la puesta en marcha de la estrategia ET 2020, es el programa Monitor de la Educación y la Formación. El Monitor de la Educación y la Formación es una serie anual que recoge la evolución de los sistemas de educación y formación en Europa agrupando un amplio conjunto de datos. Desde 2012, el Monitor de la Educación y la Formación ha pasado a ser una referencia indispensable para la comunidad educativa europea, que efectúa un seguimiento de las prioridades bajo el marco de cooperación en educación y formación 2020 y contribuye al objetivo principal en educación y formación de la estrategia Europa 2020 (tasas de abandono escolar por debajo del 10% al menos un 40% de las personas de 30 a 34 años de edad deberán completar estudios de nivel terciario). Por ejemplo, el último volumen publicado, de 2015, destaca las prioridades educativas en las que, a su juicio, más falta hace invertir y expone las políticas que pueden contribuir a mejorar la integración, la calidad y la pertinencia de los sistemas de educación y formación en Europa. Sobre la base de estos indicadores intermedios (y a muchos otros que no tienen que ver directamente con el ámbito educativo), la Unión también hace recomendaciones por semestres anuales; por ejemplo, en las últimas recomendaciones publicadas referentes al año 2014, en materia educativa, a España se le hicieron recomendaciones encaminadas a una aplicación eficaz de la LOMCE, a reducir el abandono escolar temprano y a pulir la vinculación de la formación con el mercado de trabajo en las etapas postobligatorias (Recomendación del Consejo 2014/C 247/08).

La Unión Europea realiza evaluaciones de seguimiento de diferentes dimensiones de los sistemas educativos europeos tales como la profesión docente⁴², las competencias clave (SWD/2012/0371 final) – con especial énfasis en la competencia de comunicación en lenguas extranjeras –, los programas Erasmus y Leonardo Da Vinci⁴³ o la calidad de la educación superior (Informe COM/2009/487 final).

La UE también publica informes como, por ejemplo, el “*Teaching Practices in Primary and Secondary Schools in Europe: Insights from Large – Scale Assessments in Education*” (Comisión Europea, 2015). Un informe que ofrece una descripción detallada de las prácticas de enseñanza en los niveles de primaria y secundaria y explora algunas relaciones entre las prácticas de enseñanza y otros factores como el rendimiento de los estudiantes y el tamaño de las clases. Utiliza los últimos datos de varias evaluaciones a gran escala en la educación para estos fines, concretamente, TIMSS y PIRLS 2011, PISA 2012 y TALIS 2013. El objetivo del informe es el mapeo de la frecuencia de las diferentes prácticas de enseñanza en todos los Estados miembros europeos en los niveles CINE 1 y 2 en TIMSS / PIRLS a nivel de cuarto grado, en PISA para jóvenes de 15 años y en TALIS para los profesores en el nivel CINE 2.

La UE cuenta, además, con la Red Eurydice. La misión de la Red Eurydice es proporcionar a los responsables de los sistemas de educación y políticas en Europa información y análisis a escala europea que les ayudará en su toma de decisiones. La Red Eurydice apoya y facilita la cooperación europea en el ámbito del aprendizaje permanente, proporcionando información sobre los sistemas y políticas educativas de 37 países y elabora estudios sobre las cuestiones comunes a estos sistemas. La red está compuesta por 41 unidades nacionales con sede en 37 países que participan en el programa Erasmus+ (28 Estados miembros, Bosnia y Herzegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Islandia, Liechtenstein, Montenegro, Noruega, Serbia, Suiza y Turquía) y una unidad de coordinación del Ámbito Educativo, Audiovisual y Cultural en Bruselas. Desde 2014, Eurydice ha sido incluida en Erasmus+, el programa de la UE para la educación, la formación, la juventud y el deporte.

La Red Eurydice se centra principalmente en la forma en que la educación en Europa se estructura y organiza a todos los niveles. Proporciona una gran fuente de información, incluyendo descripciones detalladas y un panorama general de los sistemas nacionales de educación, informes temáticos comparativos dedicados a temas específicos de interés

⁴² Consultar en: http://ec.europa.eu/education/policy/school/teacher-training_es.htm (Consultado en enero de 2016)

⁴³ Consultar en: http://ec.europa.eu/education/tools/statistics_es.htm (Consultado en enero de 2016)

comunitario, e informes de temas relacionados con la educación, como las estructuras de los sistemas, los calendarios escolares, la comparación de salarios y de horas lectivas requerida por los países y los niveles de educación, etc.

Por último, la UE ha desarrollado tímidos intentos de poner en marcha evaluaciones externas de competencias lingüísticas de los estudiantes (Bonnet, 2002; Gil y Alabau, 1997). Estos intentos se han consolidado en el Estudio Europeo de la Competencia Lingüística (Comisión Europea, 2012b) que es la primera evaluación sistemática de competencia lingüística (lengua extranjera) que se hace desde esta organización supranacional. Este informe se desarrolla para proporcionar a los países participantes datos comparativos en competencia lingüística de idiomas extranjeros e ideas para llevar a cabo buenas prácticas en el aprendizaje de un idioma, además aporta información sobre el aprendizaje del mismo, métodos de enseñanza y los planes de estudio.

Como hemos podido observar, es explícita la intencionalidad de la Unión Europea de intervenir, siempre respetando la soberanía parlamentaria, en las políticas educativas de los Estados Miembros, tanto desde las políticas que emanan de sus organismos como desde los estudios que realizan.

3.3.3 Políticas supranacionales evaluativas de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura

La Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) es un organismo internacional de carácter gubernamental para la cooperación entre los países iberoamericanos en el campo de la educación, la ciencia, la tecnología y la cultura. La OEI nace en 1949 bajo la denominación de Oficina de Educación Iberoamericana y con el carácter de agencia. En 1954, en el II Congreso Iberoamericano de Educación se decidió transformar la OEI en organismo intergubernamental, integrado por Estados soberanos.

La OEI es posiblemente una de las organizaciones supranacionales estudiadas que menos relación directa tiene con las evaluaciones de los sistemas educativos. Sin embargo, tiene una importancia vital en el desarrollo de los sistemas educativos en todos sus países miembro y, con la puesta en marcha de las Metas 2021, le ha ido otorgando a la evaluación un papel protagonista. Así lo demuestra por ejemplo la publicación del libro *Avances y desafíos en la evaluación educativa* (Martín y Martínez Rizo, 2009).

Analizando las Metas 2021 (OEI, 2010), se encuentran referencias directas a la evaluación. Tal es el caso de la Meta Específica 15 (2010, p. 154) que busca “extender la evaluación integral de los centros escolares” cuyo indicador es “el porcentaje de escuelas que participan en programas de evaluación”, y el nivel de logro se sitúa en que “en 2015, al

menos entre el 10% y el 50% de los centros escolares participa en programas de evaluación, y entre el 40% y el 80% lo hace en 2021”.

Más explícitamente lo podemos ver en la Meta General Décimo Primera (2010, p. 160) que invita a “evaluar el funcionamiento de los sistemas educativos” teniendo como una de las metas específicas (Meta Específica 26) “fortalecer los sistemas de evaluación de cada uno de los países”, cuyo indicador (Indicador 37) es “reforzar los institutos de evaluación, los sistemas de planificación y las unidades de estadística de los países” y como nivel de logro se proponen que “en 2015 todos los países han consolidado sus institutos de evaluación y las unidades de planificación y de estadística”.

Por otra parte, la OEI hace explícita la aceptación de las evaluaciones internacionales de la IEA, OCDE y LLECE como indicadores útiles de la calidad de los sistemas nacionales; así se entiende en la Meta Específica 10 (2010, p. 152), cuyo indicador es “el porcentaje de alumnos con niveles satisfactorios de logro en competencias básicas en las pruebas nacionales e internacionales” y el nivel de logro de este indicador es “disminuye en al menos un 20% el número de alumnos situados entre los dos niveles bajos de rendimiento en las pruebas de LLECE 6º grado, PISA, TIMMS o PIRLS en las que participan diferentes países. Aumentan en la misma proporción los alumnos en los dos niveles altos en dichas pruebas”.

Además de todas las metas que se autoimpongan los países miembro y de las adaptaciones a las realidades nacionales que se hagan de los indicadores y los niveles de logro de dichas metas, la OEI realiza el seguimiento y la evaluación del proyecto, y para ello, por una parte, crea el Instituto de Seguimiento y Evaluación de las Metas Educativas⁴⁴. Este organismo presenta bianualmente un informe de cumplimiento de las metas por país y de forma genérica. Estos informes son los llamados *Miradas sobre la educación en Iberoamérica* (año). *El seguimiento de las Metas Educativas 2021*⁴⁵. Por otra parte, crea un Consejo Rector del Instituto y un Consejo Asesor del proyecto, quienes también elaboran informes de seguimiento.

3.3.4 Políticas supranacionales evaluativas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

Fundada en 1961, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) agrupa a 34 países miembros y su misión es promover políticas que mejoren el

⁴⁴ Consultar en: <http://www.oei.es/iesme.php> (Consultado en enero de 2016).

⁴⁵ El último informe, del año 2014, puede consultarse en: http://www.oei.es/publicaciones/detalle_publicacion.php?id=149 (Consultado en enero de 2016).

bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. Según reza en su propia página web, la OCDE, entre otras tareas, se ocupa de “fijar estándares internacionales dentro de un amplio rango de temas de políticas públicas”. La OCDE también ha tenido un papel fundamental en el desarrollo de estas tendencias supranacionales de la evaluación, desde su primer proyecto INES en 1988, hasta el último informe *Education at a Glance* (OECD, 2014a) pasando por los archiconocidos Informes PISA, los cuales ejercen una notable influencia sobre los sistemas de evaluación nacional y autonómico a través del Sistema Nacional de Indicadores. A pesar de esta influencia, son pocos los estudios que han abordado a este organismo. En este sentido, Martens (2007) afirma que

son pocas las investigaciones que han abordado a la OCDE en su condición de actor autónomo en la formulación de políticas. Son muy escasos los estudios que se han dedicado a la organización en sí. Y de éstos, no pocos tienen su origen en la organización misma: se reducen a una mera presentación de datos o tienen un carácter antes de “relaciones públicas” que científico (p. 17).

Por su parte, Luzón y Torres (2013) consideran “evidente que se requiere una investigación más precisa y profunda sobre el papel que juegan las organizaciones internacionales en educación” (p. 61).

La OCDE actualmente es más influyente en la política educativa de los Estados que antaño, fundamentalmente como consecuencia de haber construido un paquete exhaustivo de definición de problemas y soluciones (Jakobi y Martens, 2007). Según estas autoras, las principales iniciativas de influencia política de este organismo son su capacidad de establecer una agenda internacional en la política educativa, la formulación política internacional mediante la elaboración y propagación de recomendaciones de acción para que los Estados aborde los problemas previamente identificados y la coordinación política internacional en los espacios de encuentro promovidos por la propia organización. Jakobi y Martens explican el funcionamiento de estos instrumentos a partir de dos casos en los que la OCDE ha tenido un papel relevante: la comparación internacional de resultados mediante indicadores educativos y la propagación del objetivo del *lifelong learning*. Aun así, Jakobi en una investigación posterior (Jakobi y Telteman, 2011) señala que existe una fuerte convergencia en algunos indicadores de los países de la OCDE pero no un claro patrón emergente, afirmando que existe mayor divergencia en la implementación de políticas que en el uso de indicadores y objetivos macro.

Meyer (2014), más crítico con la OCDE, basándose en estudios recientes sobre el poder de las redes políticas transnacionales para influir en la política nacional a través del poder blando, analiza los documentos de políticas e investigaciones relevantes de la OCDE y PISA para identificar los compromisos ideológicos y configuraciones de poder que

forman el telón de fondo de PISA, para concluir que “en un mundo de formulación de políticas globales, la influencia de las organizaciones como la OCDE, pone de relieve los déficits en la constitución de una esfera pública democrática mundial que fomente la rendición de cuentas de estas organizaciones” (p. 2).

En el ámbito netamente evaluativo, la OCDE siempre ha estado preocupada por los procesos de evaluación de los sistemas educativos nacionales. Tal es el caso, por un lado, del *OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes* (OECD, 2009a), una revisión que analiza los diversos componentes de los marcos de evaluación que utilizan los países con el objetivo de mejorar los resultados de los estudiantes y que incluyen la evaluación del estudiante, la evaluación docente, la evaluación escolar y la evaluación del sistema, centrándose en los niveles CINE 1 y CINE 2 de la educación. Además, proporciona una descripción del diseño, la implementación y el uso de los procedimientos de evaluación y evaluación en los países; analizar las fortalezas y debilidades de los diferentes enfoques; y proporciona recomendaciones para la mejora de estos sistemas. Por otro lado, es interesante el informe *Synergies for Better Learning: an International Perspective on Evaluation and Assessment* (OECD, 2013a). Este informe ofrece un análisis y asesoramiento político comparado internacional a los países sobre cómo los acuerdos de evaluación educativa y de evaluación del sistema pueden ser incorporados dentro de un marco coherente para mejorar la calidad, equidad y eficiencia de la educación escolar.

Además, la OCDE ha auspiciado trabajos (*Working Papers*) sobre la evaluación para la calificación y la certificados de la Educación Secundaria Superior (Dufaux, 2012), sobre pruebas estandarizadas para estudiantes (Moris, 2011), sobre el alineamiento de sistemas de evaluación (Looney, 2011a), sobre la integración de las evaluaciones sumativa y formativa (Looney, 2011b), sobre los marcos de evaluación para mejorar los resultados escolares (OECD, 2011), sobre el uso de los resultados para la mejora y la rendición de cuentas (Rosenkvist, 2010), sobre la evaluación escolar (Faubert, 2009), sobre la evaluación docente (Isoré, 2009; Santiago y Benavides, 2009), o sobre evaluación e innovación en educación (Looney, 2009).

Especial relevancia en las políticas evaluativas de la OCDE tienen los informes PISA a los que ya hemos hecho referencia. El Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos de la OCDE tiene por objeto evaluar hasta qué punto los alumnos cercanos al final de la educación obligatoria han adquirido algunos de los conocimientos y habilidades necesarios para la participación plena en la sociedad del saber. Las pruebas de PISA,

aplicadas cada tres años, examinan el rendimiento de alumnos de 15 años en áreas temáticas clave y estudian igualmente una gama amplia de resultados educativos, entre los que se encuentran: la motivación de los alumnos por aprender, la concepción que éstos tienen sobre sí mismos y sus estrategias de aprendizaje. Cada una de las tres evaluaciones pasadas de PISA se centró en un área temática concreta: la Lectura (en 2000), las Matemáticas (en 2003) y las Ciencias (en 2006); siendo la resolución de problemas un área temática especial en PISA 2003. Actualmente, el programa está llevando a cabo una segunda fase de evaluaciones en el 2009 (Lectura), 2012 (Matemáticas) y 2015 (Ciencias).

Es muy extensa la literatura sobre estos informes, tanto por parte de la OCDE⁴⁶, como por parte de defensores (por ejemplo, Pedró, 2012, Schleicher, 2006), detractores (por ejemplo, Bulle, 2011; Labaree, 2014; Lundgren, 2013; Meyer, 2013), u otros que se centran en estudios concretos (por ejemplo, Acebedo, 2005; Ferrer, 2006).

Antes de cerrar el apartado de la OCDE, hay que hacer referencia a dos estudios que en los últimos años están teniendo mayor presencia internacional, TALIS y PIAAC. TALIS (del inglés *Teaching and Learning International Survey*) es un estudio cuyo objetivo principal es ofrecer información sobre los procesos educativos a través de encuestas a los profesores y a los directores de los centros. Con ello se pretende contribuir a la elaboración de indicadores internacionales que ayuden a los países a desarrollar su política educativa respecto al profesorado y al proceso de enseñanza y aprendizaje. El primer estudio tuvo lugar en 2008 (OCDE, 2009b) y hasta la fecha únicamente ha tenido lugar otro estudio completo en el año 2013 (OCDE, 2014b). La principal novedad que aporta TALIS a las evaluaciones externas internacionales es que éste se concentra en los entornos de aprendizaje y en las condiciones de trabajo de los maestros en las escuelas.

Por su parte, con PIAAC, Programa Internacional para la Evaluación de Competencias de Adultos (OCDE, 2013b), la OCDE ha puesto en marcha un nuevo proyecto para valorar el nivel de conocimientos y el grado y distribución de destrezas de la población adulta a lo largo de su vida laboral, entre los 16 y los 65 años. Esta evaluación se encuadra en un marco comparativo coherente para poder establecer contrastes internacionales. PIAAC mide las destrezas cognitivas básicas que permiten a las personas adultas participar en la vida social y económica del siglo XXI y también las habilidades laborales básicas que les exige su puesto de trabajo. Para ello, se recoge información sobre los antecedentes personales de la población seleccionada en la muestra, además de información sobre las exigencias del puesto de trabajo, el uso de tecnologías de la información y la comunicación

⁴⁶ Puedes consultar todas las publicaciones sobre PISA de la OCDE en la siguiente web: http://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa_19963777 (Consultado en enero de 2016).

y, en general, el nivel de comprensión lectora (*literacy*) y la capacidad de cálculo (*numeracy*). Hasta el día de hoy, únicamente hemos tenido una edición de PIAAC, la del año 2013.

3.3.5 Políticas supranacionales evaluativas de la Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Académico

La Asociación Internacional para la Evaluación del Rendimiento Educativo (IEA por sus siglas en inglés) es una cooperativa internacional independiente de las instituciones nacionales de investigación y agencias gubernamentales de investigación. Lleva a cabo estudios comparativos a gran escala de los logros educativos y otros aspectos de la educación, con el objetivo de ganar la comprensión en profundidad de los efectos de las políticas y prácticas dentro y fuera de los sistemas de educación.

Desde su fundación en 1958, la IEA ha realizado más de 30 estudios de investigación de logros entre países. Los estudios de la IEA se centran en temas de particular interés para los miembros, incluyendo matemáticas, ciencias, lectura, educación cívica y ciudadana, la alfabetización informática y la información, y la formación del profesorado, entre otros.

En el ámbito estrictamente evaluativo, la IEA viene realizando estudios sobre sistemas educativos desde 1962 con el *Pilot Twelve-Country Study* (Foshay et al., 1962) hasta la actualidad. Los dos informes estrella de esta organización, son los estudios TIMSS (en español, Tendencias en el Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias) y PIRLS (en español, Avances en el Estudio Internacional de Lectura), que permiten a los países para monitorear los cambios en el rendimiento escolar en las materias escolares básicas a través del tiempo. TIMSS tiene una temporalidad cuatrienal y PIRLS quinquenal.

Los estudios de la IEA se centran en el rendimiento estudiantil y los factores relacionados con ella. Proporcionan datos para las políticas y las reformas educativas basadas en evidencias.

Además, de TIMSS y PIRLS, la IEA desarrolla otros estudios que abarcan diferentes temas y materias: ICCS 2016 (competencia cívica y educación para la ciudadanía), ICILS 2018 (alfabetización digital), y ECES (educación infantil). ICCS 2016 investigará cómo se preparan los jóvenes de todo el mundo para llevar a cabo sus roles como ciudadanos, y presentará un informe sobre las tendencias en el conocimiento cívico y la participación desde 2009. ICILS 2018 es un estudio de cómo los jóvenes han desarrollado la alfabetización digital para apoyar su capacidad de participar en la era digital. ECES pretende explorar, describir y analizar la oferta de educación de la primera infancia y su papel en la preparación de los niños para la escuela y el aprendizaje permanente.

3.3.6 Participación de España en las principales evaluaciones internacionales

España, como país miembro de todas las organizaciones analizadas, participa en todos los estudios en los que desde los diferentes organismos se solicita la participación activa del país⁴⁷. Siguiendo el orden de presentación en este epígrafe, en primer lugar, participa en todas las evaluaciones del Programa Monitor de la Educación y la Formación como país miembro de la UE y también forma parte de los países que se someten a las evaluaciones de la competencia lingüística, Estudio Europeo de Competencia Lingüística (EECL). En los estudios que está realizando la OEI sobre las Metas 2021 también está teniendo una participación activa y comprometida con las metas. En tercer lugar, España actualmente participa en los estudios de PISA (también *PISA for Schools*), TALIS, PIAAC y Proyecto INES que la OCDE tiene puestos en marcha. Por último, en lo que ha estudios de la IEA se refiere, España está dentro de las evaluaciones de TIMSS, PIRLS, ICCS y TEDS – M.

La participación en este tipo de evaluaciones internacionales no es en sí misma ni positiva ni negativa para el país. Pero tenemos que ser conscientes de que deben hacerse valoraciones muy contenidas de sus resultados. Según Calero y Choi (2012), la aplicación generalizada de los sistemas de evaluación de competencias está teniendo consecuencias positivas (destacan la reorientación de la planificación curricular hacia las competencias), pero también tiene potenciales efectos no deseados, como el estrechamiento y contorsión de los contenidos transmitidos (*teaching by the test*) o el efecto de “cama de Procusto”, que tiende a focalizar la docencia en aquellos alumnos susceptibles de elevar su puntuación por encima del umbral fijado por la evaluación.

Por otra parte, en un reciente estudio del profesor Alejandro Tiana (Tiana, 2017) se afirma que en el caso español en los últimos años PISA ha encontrado cierto desencanto entre especialistas y la opinión pública por sus limitaciones como herramienta clasificadora, por las dificultades que tiene el Programa para explicar los resultados y por su incapacidad para prescribir políticas educativas adecuadas a los diferentes contextos nacionales. Así que, seguramente la participación en este tipo de evaluaciones tenga que replantearse en el momento en el que dejan de ser útiles para los intereses de cada nación.

⁴⁷ Se pueden consultar en el siguiente enlace: <http://www.mecd.gob.es/inee/estudios.html> (Consultado en enero de 2016).

3.3.7 Síntesis

A modo de resumen, en las siguientes tablas (Tablas 3.1 y 3.2) se realiza un ejercicio de yuxtaposición de los parámetros analizados, por una parte de los objetos de evaluación y por otra de la frecuencia de los programas más relevantes de los organismos.

En la tabla 3.1 aparecen aquellas dimensiones de los sistemas educativos que son objeto de evaluación por parte de los organismos internacionales seleccionados de manera directa y mantenida en el tiempo, ya sea a través de programas específicos de evaluación o a través del desarrollo de sistemas de indicadores para estadísticas. No se tienen en cuenta investigaciones puntuales sobre temáticas específicas y concretas que puedan aparecer en momentos concretos y que emanen de estos mismos organismos, como los *Working Papers* de la OCDE o las publicaciones de Eurydice de la Unión Europea.

En este pequeño análisis comparativo que nos ofrece la Tabla 3.1 podemos extraer algunas conclusiones interesantes. En primer lugar, no existe ningún elemento que sea evaluado por todos los organismos, lo que nos advierte de una falta de consenso entre organismos. En segundo lugar, los estudiantes y el profesorado son los principales objeto de estudio por parte de más organismos; algo que quizás fuera lógico pero que la evidencia confirma. Es significativo, en tercer lugar, que los órganos de dirección no sean evaluados en ninguno de los casos, siendo los principales responsables de la gestión de los centros educativos, pero quizás esto no sea tan extraño si, en cuarto lugar, los centros sólo son evaluados por UNESCO en el caso de África y por OEI en el marco de las Metas 2021 (que no es una evaluación de centros específica); por lo tanto, los centros y los directores podríamos decir que son los grandes olvidados por parte de los organismos internacionales a la hora de evaluar los sistemas.

Por otra parte, en quinto lugar, podemos observar como los organismos con un marcado carácter geográfico – UE, OCDE, OEI – se preocupan por evaluar los sistemas nacionales de sus países miembro, y sin embargo IEA y UNESCO no lo consideran entre sus evaluaciones. En sexto lugar, los organismos que más información recogen de los sistemas educativos son la Unión Europea y la OCDE; la explicación a esto la debemos buscar, a nuestro juicio, en la mayor capacidad económica, en la implicación por la mejora de la educación y en el marcado carácter economicista de sus políticas. Además, puede ser casualidad, pero al contrario de la conclusión anterior, sólo los organismos que engloban a países de menor poder económico, se preocupan de aspectos como el género. Finalmente, son escasas las evaluaciones de aspectos que le darían el carácter sistémico a las

evaluaciones como los programas, la Administración educativa, los procesos, la calidad del desarrollo curricular, los servicios de apoyo y los recursos, etc.

Tabla 3.1 – Objetos de evaluación de los Organismos Internacionales⁴⁸

	UNESCO	UE	OCDE	OEI ⁴⁹	IEA
Centros	● ⁵⁰	-	-	●	-
Contexto socioeconómico	●	●	- ⁵¹	●	-
Directores	-	-	-	-	-
Educación de Adultos	●	-	●	-	-
Educación Infantil	-	-	-	-	●
Educación Superior	-	●	●	-	-
Estudiantes	●	●	●	-	●
Género	●	-	-	●	-
Profesorado	-	●	●	●	●
Programas ⁵²	-	●	-	-	-
Sistemas nacionales – datos generales y contexto	-	●	●	●	-
TIC – alfabetización digital	●	-	-	-	●

Fuente: elaboración propia

La Tabla 3.2 sintetiza las frecuencias de publicación de los programas de evaluación de los organismos estudiados. El primer resultado que destaca es que todos los organismos, excepto la IEA, tienen un informe anual sobre el estado de la educación en sus ámbitos de acción. En segundo lugar, el organismo con mayor trayectoria en programas de evaluación es la IEA que desarrolló el primer estudio en 1960, el Pilot Twelve-Country Study. Más tarde salieron el FIMS (en 1964) y el SIMS (en 1980) como primeros estudios sobre matemáticas. La OCDE obtenía información de los estudios de la IEA para su *Education at a Glance* hasta 1996, que se produce una ruptura en la colaboración de ambas instituciones, y OCDE decide empezar a desarrollar PISA. La Unión Europea tiene la Red Eurydice desde 2 años antes que el primer INES, pero no se trata de un programa específico sino de una institución que realiza estudios e investigaciones sobre sistemas de países europeos, sin

⁴⁸ Mientras no se indique lo contrario, se hace referencia dimensiones dentro de los niveles obligatorios, por ejemplo “Profesorado” es “profesorado de la educación obligatoria”.

⁴⁹ Únicamente a través de los indicadores del Metas 2021, no tienen programas específicos de evaluación de sistemas educativos.

⁵⁰ Sólo en el caso de África

⁵¹ No miden directamente, pero PISA tiene en cuenta indicadores de contexto.

⁵² Programas que tengan impacto y relevancia en los sistemas nacionales, como ERASMUS.

llegar a ser un programa de evaluación. En tercer lugar, teniendo en cuenta los informes periódicos enfocados a temáticas concretas, destaca el programa TIMMS de la IEA como el más antiguo (con su primera edición en 1995) y el que más ediciones tiene (seis, junto con PISA) de todos los estudiados. En relación con esto, es interesante centrar la atención en los años de primeras publicaciones de estos programas, pues se advierte un crecimiento exponencial en la primera década del 2000. Por lo tanto, estamos ante programas todos de reciente creación y con una trayectoria modesta, incluso en algunos casos como el de la IEA se siguen diseñando programas nuevos, o como el caso de la OCDE ampliando programas ya consolidados como el PISA *for Schools*.

Tabla 3.2 – Frecuencia de los programas de evaluación de sistemas educativos de los organismos internacionales

Organismo	Año de creación	Programa	Frecuencia	Primera publicación	Nº ediciones
IEA	1958	TIMMS	Cuatrienal	1995 ¹	6
		PIRLS	Quinquenal	2001 ²	4
		ICCS	Septenal	1999 ³	4
		ECES	-	2018	1 ⁴
		ICILS	Quinquenal	2013	2 ⁴
OCDE	1961	Education at a Glance	Anual	1992	17
		PISA	Trienal	2000	6
		TALIS	Quinquenal	2008	2
		PIAAC	-	2013	1
OEI	1957	Informe Miradas 2021	Anual	2011	5
UE	1950	Monitor de la Educación y la Formación	Anual	2012	4
		EECL		2012	1
		Red Eurydice*	Variable	1986	Variable
UNESCO	1945	Catálogo del UIS	Variable	1990	Variable
		Education 2030 Indicators	Periódica	2015	1
		Regional Data Collections	-	Variable	Variable
		Global Education Digest	Anual	2003	10

Fuente: elaboración propia.

Notas: 1) este informe es heredero del FIMS y el SIMS de 1964 y 1980 respectivamente. 2) este informe es heredero del *Reading Literacy* de 1990. 3) este informe es heredero del CIVED que tuvo dos ediciones (1999 y 2004). 4) Publicación prevista para 2018.

Cerrando esta síntesis, podemos afirmar, por una parte, que las prioridades de los organismos estudiados en materia de evaluación del sistema educativo varían sustancialmente entre ellos, aunque la mayoría coinciden en su interés por evaluar a estudiantes y profesores y en su omisión de la importancia de los centros y los directores. Por otra parte, el interés de los organismos por las evaluaciones es relativamente reciente aunque existe un compromiso fuerte por mantener estos estudios e incluso por ir incrementando su periodicidad y ampliando los objetos de evaluación de los mismos.

3.4 Políticas y modelos de evaluación sistémica en países federales⁵³

Los estados han sido seleccionados en función de dos criterios; por un lado, la distribución geográfica (dos países europeos, dos latinoamericanos y dos norteamericanos) y, por otro lado, su carácter federal. Este segundo criterio responde a la necesidad de conocer experiencias que se asemejen a la española en cuanto a distribución de competencias entre niveles de administración y gobierno. Por lo tanto, los estados seleccionados son: Alemania, Austria, Argentina, México, Estados Unidos y Canadá.

En este caso, el análisis se realizará teniendo en cuenta tres aspectos de cada país federal. En primer lugar, una breve introducción de su contexto histórico – político, que servirá para establecer una panorámica general del país. En segundo lugar, describiremos la situación administrativa en materia educativa observando la estructura del sistema educativo y las competencias de cada organismo responsable y nivel administrativo, poniendo especial atención en la educación básica. En tercer lugar, describiremos más detenidamente las políticas de evaluación de su sistema educativo, centrándonos tanto en los organismos responsables de esa evaluación como en las políticas y programas concretos que desarrolle, haciendo énfasis en las evaluaciones enfocadas al sistema de educación básica. Por último, presentaremos unas tablas a modo de resumen y compendio de los aspectos más relevantes: los objetos de evaluación (a quién evalúa cada estado) y las competencias o materias que evalúan en los estudiantes.

La relación entre federalismo y diseño de políticas educativas ha sido ampliamente estudiada como veremos en cada uno de los casos que presentamos a continuación, pero quisiera destacar en este momento el trabajo de Alejandro Morduchowicz y Aída Arango

⁵³ Para recabar la información de los diferentes países, además de la revisión bibliográfica que se señala en todos ellos, se han revisado las páginas web corporativas de todos los organismos citados (Ministerios, Institutos, etc.) y, en el caso de los estados europeos, una herramienta de la Red Eurydice, Eurypedia, que recoge información sistematizada de todos los sistemas educativos europeos.

(2010) donde se analizan una selección de países muy similar a la que nosotros escogimos incluyendo en su estudio, entre otros, a Alemania, Canadá, EEUU, México y Argentina.

Este epígrafe mantiene de fondo la idea de que este análisis responde a la importancia de conocer qué se hace en otros países para más adelante estudiar el caso español.

3.4.1 República federal de Alemania

Alemania tiene una vieja tradición federalista que avanza hasta la actualidad, siendo su última reforma descentralizadora del año 2006. Ha sido un proceso con grandes cambios, primero centralizador y después descentralizador, de competencias desde la Federación hacia los länder en el que han jugado papeles relevantes tanto organismos internacionales como procesos supranacionales, pasando por las diferentes situaciones sociopolíticas en las que se ha visto envuelto el país. El federalismo en Alemania ha sido tratado desde el punto de vista político – económico por autores como Arroyo Gil (2006, 2009) o von Beyme (1980); otros se centraron en la última reforma federal del 2006 (Schneider, 2009); incluso encontramos estudios sobre los techos competenciales entre niveles de administración (Kluth y Franz, 2004; Martín Vida, 2006). También encontramos estudios sobre sistema educativo alemán, como el de Marcus Freitag y Rapahela Schlicht (2008), Christopher Fuhr (1997), Bárbara Schulte (2005), o el de Heiko Walkenhorst (2005) y trabajos centrados en los sistemas de aseguramiento de la calidad (Huber y Gördel, 2006).

En este apartado, nos centraremos en cómo se articula este federalismo de tendencia descentralizadora en el ámbito de las políticas de evaluación del sistema educativo.

3.4.1.1 Organización administrativa

Alemania comprende dieciséis estados que se denominan colectivamente como *Länder* o *Bundesländer*. Cada estado tiene su propia constitución y es en gran medida autónoma en cuanto a su organización interna.

Los länder son la división administrativa inmediatamente inferior al nivel federal (administración central). La Constitución Alemana (*Grundgesetz*) (República Federal de Alemania, 1949) les otorga competencias plenas para legislar en todas las materias que no incumban al conjunto de la Federación (art. 30, 31 y del 70 al 74), lo que incluye la organización de los niveles inferiores de la administración en el territorio propio de cada Land. De esta forma, la denominación de estos niveles e incluso su propia estructura varían de unos estados a otros.

El ámbito que nos interesa, la enseñanza a nivel de educación primaria y secundaria (CINE 1 y CINE 2), desde la última reforma de 2006 está en manos en exclusiva de los

länder, algo que de facto ya ocurría antes de la reforma, mientras que la Federación conserva su competencia en materia de formación profesional fuera de las escuelas. La competencia de los länder en materia de educación primaria y secundaria es, en general, exclusiva. Actualmente, los maestros tienen dificultades para que su titulación y su experiencia, obtenida en un Land, sean reconocidas en los otros länder, “dificultades que no harán más que agravarse con el reforzamiento de las competencias de los länder en la materia” (Martín Vida, 2006, p. 177).

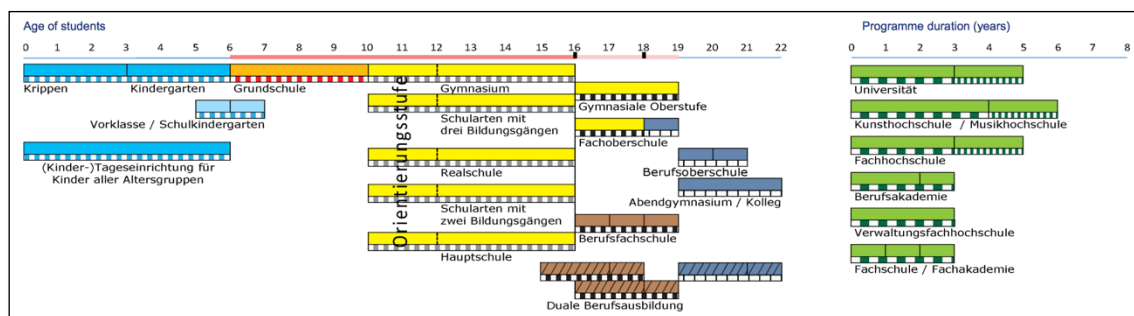
3.4.1.2 Estructura y organización del sistema educativo

En el sistema educativo alemán (Figura 3.6), la educación infantil es proporcionada por las instituciones que atienden a los niños hasta la edad de seis años, a la que por lo general comienzan la escuela. Los niños en edad escolar que aún no han alcanzado un nivel suficiente de desarrollo para asistir a una escuela tienen una opción adicional en algunos länder. La asistencia, por lo general, es voluntaria, aunque en la mayoría de los länder las autoridades tienen derecho a hacerla obligatoria.

Como regla general, en el año en que los niños llegan a la edad de seis años están obligados a asistir a la **escuela primaria**. Todos los alumnos en Alemania entran en la *Grundschule* (escuela primaria), que abarca los grados 1 a 4. En Berlín y Brandenburgo, la *Grundschule* cubre seis grados.

Para los alumnos con necesidades educativas especiales, además de una gama de *Förderschulen* (escuelas especiales).

Figura 3.6 – Estructura del sistema educativo alemán



Fuente: Eurydice, 2015, p. 13

La estructura del sistema de **enseñanza secundaria** (grados 5/7 al 12/13) en los länder se caracteriza por la división en las diferentes vías educativas con sus respectivos certificados y calificaciones para los distintos tipos de escuela de los que son responsables, a saber, *Hauptschule*, *Realschule*, *Gymnasium* y *Schularten mit mehreren Bildungsgängen*. La

Hauptschule, *Realschule* y *Gymnasium* son tipos de escuela que por lo general ofrecen un curso de educación en la que toda la enseñanza se canaliza a una cualificación específica. Las *Schularten mit mehreren Bildungsgängen* (escuelas que ofrecen más de un tipo de curso) tienen dos o tres cursos bajo un mismo paraguas, complementando el sistema de tres niveles originales. En varios Estados federados se han abolido la *Hauptschule* y la *Realschule*.

Una vez que los alumnos hayan completado la escolaridad obligatoria – generalmente cuando llegan a la edad de 15 años – pasan a la educación secundaria superior. El tipo de centro depende de las calificaciones y los derechos obtenidos al final de la educación secundaria inferior. La gama de cursos a tiempo completo que se ofrecen incluye la educación general y las escuelas de formación profesional, así como la formación profesional dentro del Sistema Dual. La mayoría de los *länder* ofrecen las siguientes escuelas de educación general (*Gymnasium* y *Schularten mit drei Bildungsgängen* y *gymnasiale Oberstufe*) y formación profesional (*Berufsschule*, *Berufsfachschule*, *Fachoberschule*, *Berufsoberschule* y *Gymnasium Berufliches*), con algunas particularidades por Land.

La **educación superior** abarca instituciones universitarias y otros establecimientos que ofrecen cursos que sirven para entrar en una profesión a los estudiantes que han completado la educación secundaria superior y han obtenido una nota de corte alta. La República Federal de Alemania tiene los siguientes tipos de instituciones de educación superior:

- *Universitäten, Technische Hochschulen / Technische Universitäten, Pädagogische Hochschulen, Theologische Hochschulen*
- *Kunsthochschulen* y *Musikhochschulen* (colegios de arte y música)
- *Fachhochschulen*

Se ha desarrollado una estructura diferenciada para la **formación continua** en respuesta a la amplia gama de exigencias. La educación continua se oferta por parte de las instituciones municipales, en particular, universidades populares, así como por instituciones privadas, instituciones religiosas, los sindicatos, las distintas cámaras de industria y comercio, los partidos políticos y de las asociaciones, las empresas y las autoridades públicas, los centros de educación de la familia, las academias, los centros de educación a distancia o, incluso, las empresas de radio y televisión.

3.4.1.3 Evaluación del sistema educativo

Organismos responsables de la evaluación

La Conferencia Permanente de los Ministros de Educación y Asuntos Culturales de los Länder (*Kultusministerkonferenz* - KMK), en la llamada Decisión de Constanza (*Konstanzer Beschluss*) (KMK, 1997) de octubre de 1997 – que supuso el realineamiento de la política educativa alemana – asumió los procesos de garantía de calidad que ya habían sido introducidos en varios Estados federados en el sector escolar y declaró que éste era un tema central de su competencia. Desde entonces los Estados federados han desarrollado instrumentos de evaluación en el pleno ejercicio de sus competencias.

De conformidad con el artículo 91, apartado 2 de la Ley Fundamental, la Federación y los länder pueden acordar mutuamente cooperar para la evaluación del desempeño del sistema educativo en la comparación internacional y en la elaboración de informes y recomendaciones pertinentes.

En 2003 y 2004, se introdujeron los estándares educativos para el sector primario, el *Hauptschulabschluss* y el *Mittlerer Schulabschluss*.

La autoridad de los länder para llevar a cabo la supervisión académica se deriva de la soberanía del Estado sobre las escuelas, consagrada en la Ley Fundamental. Esto implica que todo el sistema escolar está bajo la supervisión del Estado (Art. 7, párrafo 1). Las disposiciones detalladas se establecen en las leyes y reglamentos de educación de los Estados. La legislación educativa de la mayoría de los länder prevé medidas de evaluación externa e interna más allá de la supervisión del Estado.

Las autoridades de supervisión de la escuela, tal y como analizaremos más adelante, desarrollan tres acciones fundamentales dentro de la evaluación del sistema: la tutela académica (*Fachaufsicht*), la supervisión legal (*Rechtsaufsicht*) y la supervisión del personal (*Dienstaufsicht*). En los proyectos piloto de las escuelas, llevados a cabo por las autoridades de control y los Institutos de Pedagogía Escolar de los länder, se ofrece apoyo a la educación especial y la evaluación académica. Acompañando la investigación se examinan la eficacia de las medidas de reforma y el marco que debe ser creado para que puedan ser implementados con éxito. La introducción de nuevos planes de estudio está a menudo precedida por una fase de prueba. En algunos land, por ejemplo, los maestros son encuestados con el fin de establecer si las nuevas directrices han tenido éxito o exige una modificación.

En casi todos los land, las escuelas son evaluadas por agencias de evaluación externa de la calidad y por la inspección. En los Estados federados donde hay disposiciones legales

para la evaluación externa, por regla general, la responsabilidad recae en las autoridades de control de la escuela. En varios länder, la responsabilidad es de los Institutos de Pedagogía Escolar (*Landesinstitute für Schulpädagogik*). Las autoridades de supervisión de la escuela y los Institutos de Pedagogía de los länder contribuyen a la evaluación y el desarrollo del sistema escolar proporcionando asesoramiento y asistencia y recomendando cambios en las escuelas.

En junio de 2004 la Conferencia Permanente de los Ministros de Educación y Asuntos Culturales de los Länder creó el Instituto para el Progreso Educativo (*Institut zur Qualitätsentwicklung im Bildungswesen* - IQB) en la Universidad Humboldt de Berlín. La principal tarea del IQB es definir los estándares educativos precisos, elaborarlos y utilizarlos como base para el desarrollo de las tareas que pueden determinar si se están logrando las competencias esperadas establecidas en los estándares educativos.

Como parte de la tarea conjunta de evaluación del desempeño del sistema educativo alemán en la comparación internacional, en octubre de 2010, la Conferencia Permanente y el Ministerio Federal de Educación e Investigación (*Bundesministerium für Bildung und Forschung* - BMBF), creó el Centro para para Evaluaciones Internacionales a Gran Escala (*Zentrum für Internationale Bildungsvergleichsstudien* - ZIB) que tiene su sede en Munich. Se trata de una red formada por la Universidad Técnica de Munich (TUM), el Instituto Alemán para la Investigación Educativa e Información para la Educación (*Deutsches Institut für Internationale Pädagogische Forschung* - DIPF), y el Instituto Leibniz de Ciencias y Educación Matemática (*Leibniz-Institut für die Pädagogik der Naturwissenschaften und Mathematik* - IPN). El ZIB es inicialmente responsable de implementar estudios PISA en Alemania hasta 2016, incluyendo la redacción de informes nacionales. El ZIB también es responsable de asegurar y coordinar la participación en los comités académicos internacionales sobre estudios comparativos educativos, y para la investigación y la promoción de académicos emergentes en el campo del diagnóstico de competencias (Medición Educativa) y estudios comparativos internacionales de educación (Evaluaciones a Gran Escala). En definitiva, trata de hacer una contribución a garantizar el seguimiento de la educación en una comparación internacional que es financiada conjuntamente por la Federación y los länder, para aumentar el alcance y la presencia de la investigación educativa alemana en el contexto de los estudios comparativos internacionales de educación.

Existe coordinación entre el ZIB y el IQB, con prevalencia del IQB, en aspectos como la coordinación de los programas de investigación, la planificación del trabajo, la realización de estudios comparativos educativos y el desarrollo de los temas en que se centran los

proyectos de investigación educativa en relación con los estudios comparativos. Esta coordinación también prevé la organización del procedimiento de evaluación de proyectos de investigación educativa en relación con los estudios comparativos.

Políticas de evaluación del sistema educativo

En junio de 2006, la Conferencia Permanente adoptó una estrategia integral para la supervisión educativa que consiste en cuatro áreas interconectadas:

- La participación en estudios comparativos internacionales del rendimiento de los alumnos
- La revisión central de la consecución de los estándares educativos en una comparación entre los länder
- Los estudios comparativos dentro de los länder o a través de los länder con el fin de revisar la eficiencia de todas las escuelas
- La presentación de informes la educación conjunta de la Federación y los länder

Las autoridades de supervisión de las escuelas tienen tres funciones relacionadas con la evaluación del sistema: la supervisión académica, la supervisión legal y la supervisión del personal. La supervisión académica se refiere al trabajo llevado a cabo por las escuelas. Los inspectores escolares apoyan y fomentan el trabajo de la escuela, asegurándose de que los planes de estudio y de otras disposiciones legales se cumplen y se están realizando utilizando métodos adecuados. La supervisión académica se realiza visitando escuelas, la observación de clases y el asesoramiento en el ámbito escolar. La supervisión legal es un elemento más en la supervisión escolar. Se trata de la supervisión de la legalidad de la gestión de lo que se llaman los asuntos escolares externos (por ejemplo, la construcción y el mantenimiento de los edificios escolares) por el *Schulträger*, el cuerpo de mantenimiento de la escuela. Por último, estas autoridades ejercen la supervisión del personal sobre los maestros y los directores de las escuelas del sector público, lo que garantiza que el personal docente está llevando a cabo sus funciones. En las directrices de la función pública se estipula la necesidad de la evaluación de los maestros en ocasiones específicas (al final del período de prueba, promoción, transferencia) y en algunos casos a intervalos periódicos. Se considera que esto sirve tanto para avanzar en la carrera del maestro como para mantener la eficiencia del sistema escolar. Se evalúan la capacidad de enseñanza y la aptitud, así como la competencia profesional del docente. La evaluación se basa en visitas a clases por el director y los inspectores escolares, la realización de informes de rendimiento por el

director sobre el profesor en cuestión, las conversaciones con el profesor y la inspección y evaluación del trabajo de los alumnos.

En los últimos años, en todos los länder se han desarrollado iniciativas para garantizar la calidad de la educación, tanto a nivel del sistema escolar como a nivel de las escuelas; esto va más allá de la gama habitual de instrumentos utilizados. Los länder han ido adoptado una serie de medidas de evaluación en el que interactúan varios procedimientos de desarrollo de la garantía de calidad. Estos procedimientos incluyen:

- un mayor desarrollo de los planes de estudio,
- pruebas comparativas a través de los länder y las escuelas en las materias básicas,
- la extensión de la evaluación externa,
- el desarrollo de las normas y su revisión,
- el desarrollo de la gestión de calidad en las escuelas,
- exámenes finales centralizados (en la educación secundaria inferior y superior).

Estas medidas forma parte de la estrategia global para la supervisión educativa de la Conferencia Permanente así como de las estrategias de los länder para la evaluación de la calidad y la garantía de la calidad que, entre otras medidas, incluyen el fortalecimiento de la autonomía de la escuela, el desarrollo de perfiles específicos de la escuela, la promoción de la cooperación entre centros, o el fortalecimiento de las funciones de asesoramiento de la autoridad de supervisión de la escuela. Los procedimientos de evaluación de las escuelas en los Estados federados están alineados con los estándares educativos para el sector primario, el *Hauptschulabschluss* y el *Mittlerer Schulabschluss* adoptados por la Conferencia Permanente en 2003 y 2004. Estos criterios son objetivo transversal de los länder complementados por las disposiciones de los llamados “Marcos para la Calidad de la Escuela” que, por medio de indicadores de la escuela y la calidad de la práctica docente, proporcionan a las escuelas un marco de referencia.

Como parte de estas estrategias, existe una prevalencia de las medidas para la evaluación de los centros educativos. En la mayoría de los länder, el desarrollo obligatorio de los programas específicos de la escuela juega un papel central. Los programas específicos de la escuela determinan los métodos internos de evaluación y los criterios sobre la base de los requerimientos específicos de los länder (por ejemplo, planes de estudios, horarios). Las áreas a evaluar son determinadas de manera autónoma por las escuelas en estos programas que, además, deben tener en cuenta las necesidades sociales y demográficas del centro. Por otra parte, los marcos para la calidad de las escuelas antes

mencionados son de importancia central para la ejecución de los programas específicos de la escuela.

Alemania evalúa a sus estudiantes a través de las pruebas VERA. VERA es una forma abreviada de *Vergleichsarbeiten*, que es el nombre de pruebas de comparación por escrito que los estudiantes toman en los 3° y 8° grados (VERA-3 y VERA-8 respectivamente) en Alemania. Las pruebas se llevan a cabo en todo el país y están diseñados para investigar que las competencias de los estudiantes han logrado por ciertos puntos en su carrera escolar. En este contexto, ‘nacional’ significa que las pruebas VERA deben llevarse a cabo en todas las clases de tercero grado y octavo grado en todas las escuelas del sistema de educación general para establecer donde los estudiantes están en su aprendizaje. En algunos de los estados de Alemania, las pruebas de VERA no se llaman pruebas de comparación: son *Lernstandserhebungen* (evaluaciones de aprendizaje), en Hesse y Renania del Norte-Westfalia, KERMIT - *Kompetenzen ermitteln* (evaluaciones de la competencia) en Hamburgo, y *Kompetenztest* (pruebas de competencia), en Sajonia y Turingia. Tirol del Sur y la Comunidad de habla alemana en Bélgica comenzaron a participar en VERA-3 en 2010.

Las responsabilidades de VERA están claramente divididas entre el IQB y los institutos estatales, agencias de calidad y los departamentos ministeriales competentes. Los estados son responsables de llevar a cabo sus pruebas VERA. Cada uno de ellos usa sus propios reglamentos para organizar la manera en que preparan sus exámenes, ejecutarlos, analizarlos y dar su opinión sobre los resultados. El alcance de las pruebas y la elección de los elementos de prueba también se puede adaptar a las necesidades y circunstancias de los estados individuales específicas.

Los länder han acordado que VERA-3 debe centrarse en el alemán o las matemáticas. Si alemán se elige un año, la prueba debe abordar la lectura de la competencia, como mínimo. Otras áreas de contenido que se pueden probar en alemán están escuchando, ortografía y lenguaje y el uso del lenguaje. También hay planes para incluir la escritura como un espacio opcional para futuras VERA-3 pruebas. Pruebas VERA-3 de matemáticas se centran en dos de cada cinco áreas de contenido (por ejemplo, números y operaciones, y de datos, frecuencia y probabilidad). Los estados y el IQB seleccionar las dos áreas antes de cada ronda de pruebas.

Todos los Estados que participan en VERA también deben examinar a los estudiantes de 8° grado en al menos un tema. Si el tema elegido es el alemán, los estudiantes deben ser probados en la lectura de la competencia, como mínimo. También existe la opción de probar la escucha, la ortografía, o el lenguaje y el uso del lenguaje. VERA-8 también se

establece para incluir una prueba para escribir en el futuro. Las pruebas de matemáticas VERA-8 incluyen las cinco áreas de contenido (competencias básicas). Con respecto a la primera Lengua extranjera (Inglés o Francés), los estudiantes deben ser probados en los ámbitos de la lectura y la escucha como mínimo.

La realización de pruebas de comparación en los 16 estados de la República Federal de Alemania es parte de la amplia estrategia de la Conferencia Permanente para la supervisión educativa, que aprobó en 2006. Tiene como objetivo hacer que el sistema educativo centre más su atención en las competencias de los estudiantes. En lugar de preguntar qué contenido debe enseñar una materia, el sistema debe estar preguntando qué competencias los estudiantes deben haber logrado en ese tema por un punto particular en su carrera escolar. VERA no está pensado para la expedición de los grados y no debe ser utilizado como un predictor del éxito en las escuelas posteriores. Por otra parte, los resultados de VERA de las escuelas individuales no se usarán para establecer clasificaciones de los centros.

La producción de los ítems de la prueba, sin embargo, sucede a nivel nacional bajo la dirección del IQB. Los maestros desarrollan los ítems, expertos universitarios en la didáctica sujetos de revisión y evaluarlos, y luego, antes de que se implanten para su uso en todo el país, expertos en pruebas académicas del IQB ellos ponen en ensayos empíricos con varios cientos de estudiantes para evaluar su idoneidad y la dificultad. Una vez que los ítems se han verificado de forma didáctica y estadísticamente, el IQB las compila en cuadernillos.

En definitiva, las evaluaciones se llevan a cabo a través del IQB y el ZIB. Estos organismos son competentes en las evaluaciones a estudiantes (VERA) y a docentes (BilWiss, para docentes en formación). Por otra parte, Alemania tiene previstas políticas de aseguramiento de calidad que se implementan a través de la inspección y las agencias externas de cada länder, y ejercen control y evaluación de docentes y escuelas. Finalmente, el IQB analiza una serie de indicadores y estándares que también aportan información sobre el sistema educativo alemán.

3.4.2 República de Austria

De Cueto (2001) señala que “con el final de la primera Guerra Mundial y el colapso del extenso y multilingüista Imperio de Habsburgo, surgió uno de los países europeos más pequeños que mostraba claras deficiencias en términos de conciencia nacional” (p. 112). Tras varios cambios motivados por diferencias histórico – políticas como su anexión a la Alemania Nazi en 1938, el pueblo austriaco alcanza su total autonomía (a cambio de

permanecer neutral) en 1955. Austria tiene su Constitución federal, *BundesVerfassungsgesetz* (B – VG, por sus siglas en alemán) vigente desde 1929 (República de Austria, 1930), siendo su última modificación de finales de 2015. El artículo 2 de la Constitución Austria, de enorme complejidad, detallismo y minuciosidad, cuyo principal artífice fue el jurista Hans Kelsen, consagra que Austria es una estructura federal integrada por los territorios de sus nueve Estados Federados dotados de autonomía política: Viena, Salzburgo, Carintia, Vorelberg, Burgenland, Tirol, Baja Austria, Alta Austria y Estiria.

El federalismo en Austria ha sido tratado desde el punto de vista político – legislativo por autores como De Cueto (2001), Pernthaler y Gamper (2004) o Pernthaler, Rath-Kathrein y Wegscheider (2000) pero apenas ha tenido un tratamiento específico sobre su sistema educativo más allá de los estudios comparados que realicen organismos supranacionales como la OCDE (Specht y Sobanski, 2012) o la Unión Europea a través de Eurydice (por ejemplo, Eurydice, 2004, 2010, 2015).

En este apartado, nos centraremos en cómo se articula este federalismo en el ámbito de las políticas de evaluación del sistema educativo.

3.4.2.1 Organización administrativa

El **Ministerio de Educación y Asuntos de la Mujer** es la autoridad ejecutiva suprema en todos los asuntos relacionados con la educación escolar. El Ministerio es responsable de la legislación y la ejecución de todas las cuestiones relativas a la educación obligatoria, la enseñanza y planes de estudio, las escuelas privadas, la puesta a punto estructural de las autoridades educativas y, por lo tanto, de la inspección de la escuela, para todo el sistema de la educación de nivel superior secundaria general (10 a 18 años de edad, los grados 5-12) y para todo el sistema de educación media y superior, técnica y profesional (15 – 19 años de edad; grados 9-13). Esta responsabilidad incluye cuestiones relativas al Código de Servicio y la Representación del Personal para los maestros. También incluye la formación del profesorado y los propios centros de formación.

La **responsabilidad federal** en el marco legislativo y la responsabilidad provincial de aplicar la legislación y la ejecución incluyen la organización externa de las escuelas públicas obligatorias. La organización externa se refiere a la estructura de las escuelas, sus formas de organización, establecimiento, mantenimiento y cierre, el ajuste del número de alumnos por clase, y la regulación del tiempo de enseñanza.

La administración federal a **nivel regional** es proporcionada por las autoridades federales por separado, es decir, los llamados consejos escolares provinciales (*Landesschulräte*). Las nueve provincias de Austria han instalado una junta escolar provincial,

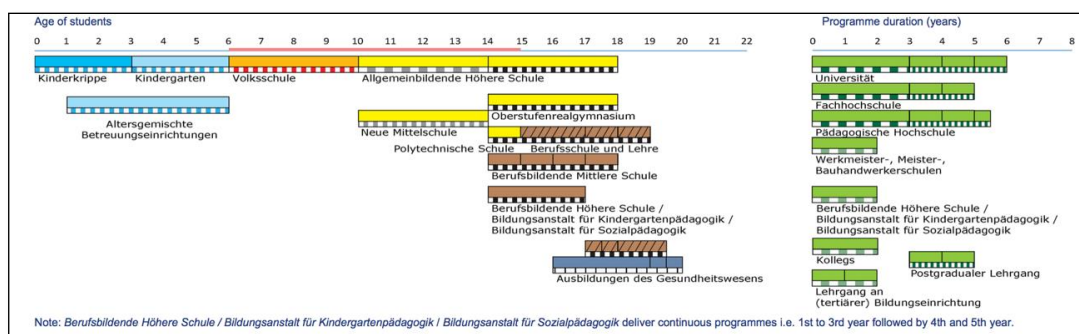
que se compone de un presidente (gobernador de la provincia), un equipo de profesionales y una oficina. Tienen una amplia capacidad de decisión cuando se trata de la designación de los maestros y directores de escuelas en las escuelas intermedias y secundarias de nivel superior. De conformidad con la atribución constitucional de las responsabilidades en materia de educación, las provincias son responsables del mantenimiento y los asuntos de personal de las instituciones de educación obligatoria, de las escuelas secundarias y de formación profesional de estudios forestales y agricultura.

La **administración escolar a nivel local** se ejecuta por las municipalidades (*Gemeinden*) que son responsables del mantenimiento (construcción, funcionamiento y cierre) de las escuelas obligatorias generales. Estas tareas se asignan a los municipios por la legislación provincial y es ejecutada por las municipalidades bajo la supervisión de las provincias, que conceden apoyo financiero (por ejemplo, los fondos de la provincia de construcción de escuelas).

En agosto de 2014, entró en vigor la Ley de Reforma de la Gestión Escolar Autoridades, una modificación de la Ley de Inspecciones Escuela Federal (*Schulbehörden-Verwaltungsreformgesetz*). Esta reforma elimina los consejos escolares de distrito (*Bezirksschulräte*). La reforma tenía como objetivo la simplificación administrativa y el ahorro económico.

3.4.2.2 Estructura y organización del sistema educativo

En el sistema educativo austriaco (Figura 3.7), la **educación infantil**, el *Kindergarten*, es la forma tradicional para niños de tres a seis años en Austria. Sin embargo, los jardines de infancia y guarderías no son parte del sistema escolar. Las provincias (*Bundesländer*) son responsables de la legislación y la aplicación, y alrededor del 60% de los servicios de guardería son mantenidos por los municipios donde también opera el sector privado (asociaciones, comunidades religiosas y particulares). Entre los 0 y los 5 años los jardines de infancia y guarderías son opcionales y los niños asisten a iniciativa de sus padres. Desde los 5 años, la guardería es obligatoria y gratuita para un mínimo de 16 horas durante un mínimo de 4 días por semana (acuerdo de conformidad con el art. 15 bis de la Ley Constitucional Federal).

Figura 3.7 – Estructura del sistema educativo austriaco

Fuente: Eurydice, 2015, p. 21

La **educación general obligatoria**, para todos los niños entre los 6 y los 15 años, se compone de nueve cursos. Esto significa asistencia regular a una escuela totalmente financiada con fondos públicos o centros privados. Los niños con necesidades educativas especiales completan su enseñanza obligatoria dentro del sistema. Se les enseña sobre la base de sus necesidades educativas especiales (*Sonderpädagogischer Förderbedarf*), ya sea en centros ordinarios o en escuelas con necesidades especiales.

Los padres, maestros y estudiantes (desde 5 años en adelante) son miembros de la comunidad educativa. Los padres y los estudiantes tienen derechos legales para participar en la toma de decisiones para mejorar las condiciones de la enseñanza y el aprendizaje. Existen tres foros de participación: foro de la clase, foro de la escuela y comité de la comunidad escolar.

Las **escuelas primarias** tienen que proporcionar una educación básica común para todos los estudiantes en los primeros cuatro grados, teniendo en cuenta la integración de los niños con necesidades especiales. Un año antes de la escuela el alumno puede ser incluido en los niveles más bajos (grados 1 y 2) de la enseñanza primaria; el año preescolar forma parte del sistema educativo y está diseñada para fomentar el desarrollo de niños en edad de escolarización obligatoria que aún no están lo suficientemente maduro para el primer año.

Después de la escuela primaria, en la que todos los niños asisten a clases de habilidades mixtas (grados 1 a 4), la primera transición a la **educación secundaria** tiene lugar a dos tipos de escuela: la Nueva Escuela Secundaria o la Escuela Académica Secundaria (*Allgemeinbildende Höhere Schule*). Para acceder al nivel de secundaria superior (grados 9 a 13) que comprende una rama de educación general y una rama profesional existen 5 opciones: la Escuela de Formación Profesional previa, el nivel superior de la escuela secundaria académica (*Oberstufe der allgemein bildenden höheren Schule o AHS-Oberstufe*) (grados 9 a 12), la

escuela de Formación Profesional a tiempo parcial - en conjunto con la formación profesional (sistema dual) con sede en la empresa (desde el grado 10 hasta como máximo el grado 13), las escuelas secundarias técnicas y profesionales (desde el grado 9 hasta como máximo el grado 12), y, los colegios de Formación Profesional superior (grados 9 a 11: CINE 3; grados 12-13: CINE 5).

La etapa **postsecundaria no superior** (CINE 4) comprende tres itinerarios: las escuelas y otros programas de educación y formación en las profesiones sanitarias de nivel avanzado, los cursos de preparación para la formación de graduados (*Vorbereitungslehrgänge*) y un examen de ingreso a la educación superior.

La **educación superior** de ciclo corto (CINE 5) comprende 5 itinerarios: los centros de educación profesional superior (grados 12-13: CINE 5), los cursos avanzados para el examen de matriculación y diploma (*Aufbaulehrgänge zur Reife- und Diplomprüfung*) para los graduados de las escuelas secundarias técnicas y de formación profesional, la Escuela para Personas en Empleo, la Maestría Industrial, la Escuela de Formación de Artesano y Maestro Artesano, y la Formación Profesional postsecundaria (*Kolleg*). Dentro de la educación superior, los estudiantes pueden elegir entre las universidades (públicas y privadas), las universidades de ciencias aplicadas y los colegios universitarios de formación docente. Por otra parte, hay un número de instituciones educativas que ofrecen programas de estudio de tipo universitario (*Lehrgänge universitären charakters*). Aunque las universidades siguen representando la mayor proporción de la educación superior, las universidades de ciencias aplicadas, introducidas a principios de 1990, han contribuido en gran medida a la mejora de las tasas de ingreso y graduación en la educación superior en la última década.

3.4.2.3 Evaluación del sistema educativo

El sistema educativo austríaco es evaluado a través de diferentes procedimientos, tales como la participación en evaluaciones internacionales (PISA, TIMMS, PIRLS, etc.), a través del desarrollo de estándares educativos, de pruebas de acceso a la universidad, la inspección, la autoevaluación de centros, o el seguimiento a programas concretos (OCDE, 2012). A continuación analizaremos cómo se concretan estas políticas de evaluación del sistema, dentro de un marco más general como es el marco de aseguramiento de la calidad, y sus organismos responsables, para la educación básica en Austria.

Organismos responsables

En primer lugar, el Ministerio Federal de Asuntos de la Educación y de la Mujer (BMBF por sus siglas en alemán) es el responsable de la evaluación externa de los centros

en Austria realizadas por la inspección de la escuela que está establecido por la Ley de Inspección de la Escuela Federal (*Bundes-Schulaufsichtsgesetz*). En segundo lugar, las Juntas Regionales de Educación, quienes, a través de los funcionarios de inspección escolar afiliados a estas (*Landesschulräte*) y para las regiones educativas (*Bildungsregionen*), desarrollan las competencias locales. En tercer lugar, el Instituto Federal de Investigación para la Educación, Innovación y Desarrollo del Sistema Escolar (BIFIE por sus siglas en alemán), es el órgano responsable de tomar las decisiones sobre la política educativa de Austria.

Los principales métodos de control de calidad que se aplican en las escuelas austríacas en el área de educación básica incluyen la iniciativa de Calidad Escolar en la Educación General del BMBF (SQA) –que persigue el objetivo de contribuir a las mejores condiciones de aprendizaje para los alumnos; después del piloto en el curso 2012/13, el SQA se implementó a nivel nacional en el sector de las escuelas de educación básica en 2013/14– y el Informe Nacional de Educación, que el BIFIE publica cada tres años y ofrece datos, análisis e informes de antecedentes sobre el desarrollo de la escuela.

Políticas de evaluación del sistema educativo

La garantía de calidad y el desarrollo en el sector de la escuela está consagrado principalmente en las siguientes tres leyes:

- La Ley Constitucional Federal (B-VG) obliga explícitamente a las escuelas austríacas a salvaguardar “un nivel educativo lo más alto posible, mientras aseguran y desarrollan la mejor calidad posible”.
- La Ley Federal de Supervisión Escolar (*Bundes-Schulaufsichtsgesetz*, BSchAufsG) de 1962 (República de Austria, 1962), modificada en 2011 en el Boletín Oficial Federal I no. 28/2011 de 20 de mayo de 2011, § 18, establece que la gestión de la calidad comprende todos los niveles de la administración escolar y las escuelas y también incluye inspecciones escolares. De acuerdo con la Ley, se debe elaborar un marco nacional de calidad basado en criterios académicos.
- La Ley de Educación Escolar (*Schulunterrichtsgesetz*, SchUG) de 1986 (República de Austria, 1986), modificada en el Boletín Oficial Federal I no. 29/2011 de 20 de mayo de 2011, § 56 (2) establece, entre otras cuestiones, las responsabilidades de los directores de las escuelas, cuyas tareas incluyen la gestión de calidad en las escuelas.

Los requisitos legales sobre gestión de calidad que se establecen en la Ley de Inspección de la Escuela Federal y la Ley de Educación Escolar se implementan en el

sector de la educación en general por la calidad de la escuela en la iniciativa de Educación General (SQA) y en el sector profesional de la Iniciativa de Calidad de FP (QIBB).

La Ley de Educación Escolar consagra legalmente los estándares educativos nacionales y el nuevo examen de acceso a la educación superior y el examen de fin de grado (*Reifeprüfung / Reife- und Diplomprüfung*).

Aseguramiento de la calidad en primaria y secundaria

Este epígrafe tiene como objetivo describir las medidas de control de calidad de las escuelas primarias y secundarias. Las medidas utilizadas en todos los sectores de educación y tipos de escuela incluyen (Tabla 3.3):

- La inspección educativa
- Los estándares educativos nacionales
- Los exámenes de acceso a la educación superior y de fin de grado (*Reifeprüfung / Reife- und Diplomprüfung*)
- La reforma de la formación del profesorado (Nueva formación del profesorado)
- Los Informe Nacionales sobre la Educación

Tabla 3.3 – Aseguramiento de la calidad en Primaria y Secundaria

Etapas	Externo	Interno
Todas	Inspección educativa	
	Estándares nacionales	
	Matrícula y Examen de diploma	Gestión de la calidad
	Nueva formación de profesorado	
	Informe nacional de educación	
Obligatoria	Iniciativa de la calidad educativa en la educación general (SQA)	SQA en línea

Fuente: elaboración propia, basada en Eurypedia, 2014

A continuación, analizamos cada uno de ellos más detalladamente.

En primer lugar, la evaluación externa de los centros en Austria está prevista en la Ley de Inspección de la Escuela Federal (*Bundes-Schulaufsichtsgesetz*). El Ministerio Federal de Asuntos de la Educación y de la Mujer es responsable de estas evaluaciones a través de la inspección escolar. Son ejercidas por funcionarios de inspección escolar afiliados a las juntas regionales de educación (*Landesschulräte*). Una redefinición de la función de la inspección escolar reforzó su papel como “agencia externa para la monitorización de la calidad de las escuelas”. Los inspectores son nombrados para tipos específicos de escuela (por ejemplo, las escuelas obligatorias generales o las escuelas secundarias académicas). Las Regiones Educativas se formaron con el fin de mantenerse lo más cerca posible de los

ciudadanos, maestros, estudiantes y padres de familia y, al mismo tiempo, simplificar la Administración. El consejo escolar de cada provincia puede decidir cómo esto se hace mejor dentro de la provincia. Los inspectores escolares deben observar, supervisar y asesorar a los maestros y directores de escuela. Cualquier defecto detectado que requiera la intervención de la autoridad de la escuela debe ser reportado de inmediato al funcionario competente de la autoridad escolar.

En segundo lugar, una enmienda a la Ley de Educación Escolar en agosto de 2008 creó la base jurídica para la introducción de los **estándares educativos**. La ordenanza correspondiente especifica en lo que los alumnos deben ser capaces de hacer y lo que deben saber después de los cursos 4 y 8. Las normas fueron introducidas en las escuelas primarias y escuelas secundarias inferiores, así como las escuelas secundarias académicas a partir del 1 de enero de 2009. Los estándares educativos establecen las competencias que los alumnos deberían haber adquirido con efecto duradero en el año escolar. Se desarrollaron estándares educativos para los siguientes temas:

- Curso 4 (escuela primaria): alemán, lectura, escritura, matemáticas.
- Curso 8 (escuela secundaria general, nueva escuela secundaria, escuela secundaria académica): Alemán, primera lengua extranjera moderna (Inglés), Matemáticas.

En tercer lugar, la introducción de **los exámenes de acceso a la educación superior y de fin de grado** (*Reifeprüfung / Reife und Diplomprüfung*), generan competencias estandarizadas básicas, las mismas condiciones marco para todos los alumnos, y un mayor grado de objetivación. En el año escolar 2013/14, el nuevo examen de acceso a la educación superior se puso a prueba en las escuelas secundarias académicas (AHS), en 2014/15 que se pondrá a prueba en los centros de formación profesional (BHS), y a partir de 2014/15 y 2015/16, será obligatorio. El nuevo examen de acceso a la educación superior está diseñado de acuerdo con el modelo de tres pilares, lo que significa que cuenta con un papel escrito pre-académica (AHS) o el Trabajo Diploma (BHS), exámenes escritos normalizados, y exámenes orales.

La **reforma de la formación del profesorado** es uno de los proyectos de política clave de la educación del gobierno y cubre la formación y el perfeccionamiento para todos los que trabajan en la profesión docente. En un proceso de desarrollo de base amplia llevada a cabo en consulta con todas las partes interesadas, fue desarrollado un modelo orientado hacia el futuro (2009 – 2012). No nos detendremos en este punto puesto que, aún siendo una medida de aseguramiento de la calidad, no tiene relación directa con la evaluación del sistema educativo austriaco.

Desde que salió por primera vez en 2009, el **Informe Nacional de Educación** (NBB por sus siglas en alemán) se ha publicado cada tres años (última edición 2012). El NBB tiene como objetivo proporcionar las bases para el discurso político educativo en Austria. La política educativa se orienta hacia el conocimiento y la comprensión del sistema basado en datos y en los hechos y las necesidades de informes periódicos sobre el sector escolar. El Informe sobre la Educación se dirige especialmente miembros del Consejo Parlamentario Nacional y del Consejo Parlamentario Federal.

El NBB suministra datos relevantes, análisis e informes de antecedentes para el desarrollo escolar que pueden explicar la distribución de competencias o cualificaciones de la población, así como consecuencias socioeconómicas y democráticas. Los temas seleccionados se complementan con análisis en profundidad para asegurarse de que los lectores puedan interpretar los indicadores clave de rendimiento y los cambios observados en el tiempo con los conocimientos básicos necesarios.

El NBB consta de dos volúmenes: un volumen de indicadores y un volumen con los análisis. Ambos volúmenes se complementan entre sí en términos de contenido: el Volumen 1 presenta datos e indicadores relacionados con el sistema educativo de Austria; que compila datos de muchas fuentes de datos diferentes, pertinentes y por lo tanto ofrece una visión global de los conocimientos estadísticos sobre el sector de la educación. El Volumen 2 contiene diez contribuciones de destacados científicos educativos sobre temas y desafíos del sistema educativo austriaco de desarrollo clave.

La próxima edición del Informe Nacional de Educación aparecerá a principios de 2016⁵⁴.

En 2012 se introduce la Iniciativa de la **Garantía Externa de Calidad** de la Educación General (SQA). La SQA está diseñada para asegurar las condiciones de aprendizaje óptimas para los estudiantes en la escuela mediante la mejora de la calidad de la enseñanza y el aseguramiento de la calidad en general.

En una interacción coordinada de todos los niveles del sistema escolar, la SQA tiene como objetivo establecer los procesos de desarrollo que van desde la formulación de las necesidades y un análisis de la situación actual, los acuerdos sobre los objetivos, las medidas de aplicación y control de éxito, a conclusiones y nuevos planes. El objetivo es siempre tener las necesidades concretas orientadas a proyectos de desarrollo que los alumnos también pueden alcanzar.

⁵⁴ En el momento de redactar este marco teórico aun no se había publicado este informe.

La SQA define dos elementos estructurales de apoyo que se encuentran en todos los niveles del sistema escolar: los planes de desarrollo y la revisión periódica y el establecimiento de discusiones objetivas. Esta última, en particular, se caracteriza por el liderazgo dialógico y una cultura de acuerdos. Se llevan a cabo en un ambiente de aprecio y en pro de la igualdad con el interlocutor. Su carácter vinculante se establece para limitar el contenido de las discusiones por escrito. Las bases de estas discusiones son los planes de desarrollo y otros documentos pertinentes, que se ponen a disposición de los gestores de antemano.

La **autoevaluación de las escuelas** está respaldada por el sistema de apoyo basado en la web SQA en línea (*SQA online*) del Ministerio Federal de Educación y Asuntos de la Mujer, que es un instrumento de evaluación de la enseñanza y la calidad de la escuela para el cuarto grado de la nueva escuela secundaria, escuela secundaria general, y para el octavo grado de la escuela secundaria académica. La SQA en línea proporciona indicaciones de las fortalezas y debilidades de la escuela. La participación es voluntaria. Permite que el personal pedagógico responsable de una escuela pueda obtener retroalimentación de los alumnos mediante el uso de un cuestionario que se centra en 14 aspectos de la calidad de la escuela. Por tanto, la encuesta proporciona una base importante para el trabajo de desarrollo en la escuela individual.

3.4.3 República Argentina

La descentralización educativa en Argentina surge en la década de los 60 y avanza hasta la última ley federal sancionada en 2006. Es un proceso de paulatina cesión de competencias desde el Estado a las Provincias en el que han jugado papeles relevantes tanto organismos internacionales como procesos supranacionales, pasando por las diferentes situaciones sociopolíticas en las que se ha visto envuelto el país. La descentralización educativa o el llamado federalismo educativo en Argentina ya ha sido tratado por autores de reconocido prestigio como Candia (2004), Feldfeber e Ivanier (2003), Filmus (1998), Hernández (2004), Macri (2002), Morduchowicz (2005, 2009), Rodrigo (2006) y Tiramonti (2007), todos ellos centrados en algún aspecto concreto del modelo argentino como el federalismo fiscal, la relación de la educación con la democracia, algunas etapas concretas como la descentralización en los 90, o la relación de la descentralización con la autonomía escolar o las instituciones de formación docente.

Por lo tanto, en este apartado, nos centraremos en cómo se articula esta descentralización, este federalismo educativo, en el caso de las políticas de evaluación del sistema educativo.

3.4.3.1 Organización administrativa

La Constitución Argentina (República de Argentina, 1994), en su artículo 5 establece que el Estado Nacional fija la política educativa y controla su cumplimiento con la finalidad de consolidar la unidad nacional, respetando las particularidades provinciales y locales. Por otra parte, la responsabilidad de la planificación, organización, supervisión y financiación del sistema educativo es concurrente y concertada a través del Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ellos son los responsables de la planificación, organización, supervisión y financiamiento del Sistema Educativo Nacional. Garantizan el acceso a la educación en todos los niveles y modalidades. Crean y administran los establecimientos educativos de gestión estatal. El Estado Nacional crea y financia las universidades nacionales (estatales). Además, el órgano destinado a la coordinación entre instituciones federadas es el Consejo Federal de Educación, formado por los ministros de educación de la nación y de las jurisdicciones, es el organismo de carácter permanente destinado a la concertación, acuerdo y coordinación de la política educativa nacional. Asegura la unidad y articulación del sistema educativo nacional.

El Gobierno y Administración del sistema educativo asegura el cumplimiento de los principios y objetivos de la educación, conforme a los criterios constitucionales de unidad nacional y federalismo.

3.4.3.2 Estructura y organización del sistema educativo

El sistema educativo argentino (Figura 3.8) se articula en niveles y modalidades. Los niveles del sistema educativo son: Educación Inicial, Educación Primaria, Educación Secundaria y Educación Superior. Las modalidades son las opciones organizativas y/o curriculares de la educación común, dentro de uno o más niveles educativos, que procuran dar respuesta a requerimientos específicos de formación y atender particularidades de carácter permanente o temporal, personales y/o contextuales, con el propósito de garantizar la igualdad en el derecho a la educación y cumplir con las exigencias legales, técnicas y pedagógicas de los diferentes niveles educativos. Las modalidades son ocho: Educación Técnico Profesional, Educación Artística, Educación Especial, Educación Permanente de Jóvenes y Adultos, Educación Rural, Educación Intercultural Bilingüe, Educación en Contextos de Privación de Libertad y Educación Domiciliaria y Hospitalaria.

La Educación Inicial comprende a los niños desde los 45 días hasta los 5 años de edad inclusive, siendo obligatorio el último año.

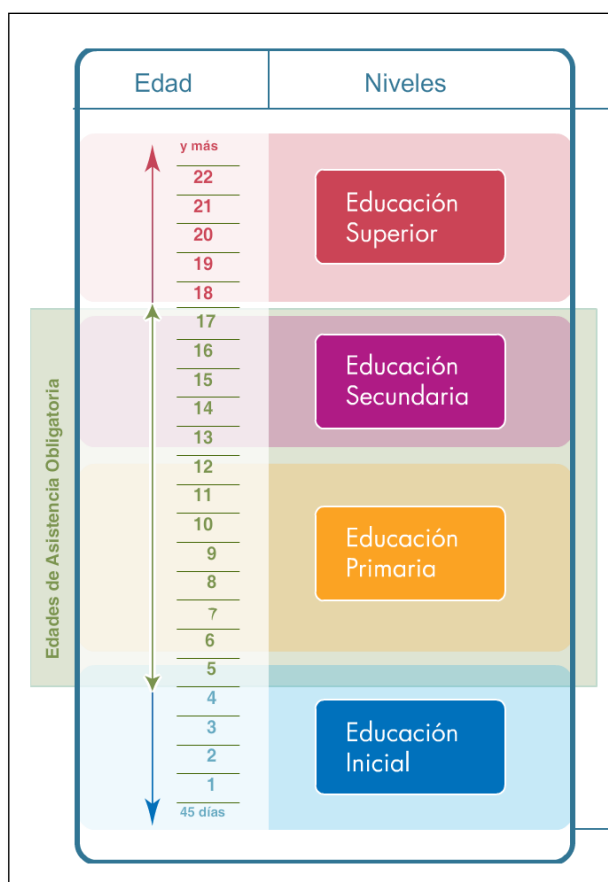
La educación Primaria y Secundaria tiene una extensión de 12 años de escolaridad. Las jurisdicciones pueden optar por una estructura que contemple 7 años de Primaria y 5 de Secundaria o bien de 6 años de Primaria y 6 de Secundaria (para las Provincias de Buenos Aires y Entre Ríos). La educación Secundaria consta de 6 o 5 años según cada jurisdicción lo determine. Se divide en dos ciclos: un Ciclo Básico, de carácter común a todas las orientaciones y un Ciclo Orientado, de carácter diversificado según distintas áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo (artículo 31 de la Ley 26.206).

La educación Superior comprende las Universidades e Institutos Universitarios, estatales o privados autorizados; y los Institutos de Educación Superior de jurisdicción nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de gestión estatal o privada.

La **Educación Primaria** es la piedra basal del sistema educativo argentino. La Ley Nacional de Educación N° 26.206 (República de Argentina, 2006) establece que este nivel es obligatorio para todos a partir de los seis años. Su finalidad es proporcionar una formación integral, básica y común; garantizando el acceso a un conjunto de saberes comunes que les permitan participar de manera plena y acorde a su edad en la vida familiar, escolar y comunitaria, ofreciendo las condiciones necesarias para el desarrollo integral de la infancia en todas sus dimensiones.

Entre sus objetivos, la Ley Nacional de Educación se propone brindar oportunidades equitativas a todos los niños y niñas para el aprendizaje de saberes significativos en los diversos campos del conocimiento, en especial la Lengua y la Comunicación, las Ciencias Sociales, la Matemática, las Ciencias Naturales y el Medio Ambiente, las Lenguas Extranjeras, el Arte y la Cultura; y la capacidad de aplicarlos en situaciones de la vida cotidiana. La definición de este piso común de contenidos clave y relevantes, por área y por año de estudio, impulsados por el Estado Nacional y acordados con la participación de todas las Provincias, está destinado a fortalecer la unidad del sistema educativo.

Figura 3.8 – Estructura del sistema educativo argentino⁵⁵



Fuente: <http://www.mapaeducativo.edu.ar/Atlas/Sistema-Educativo-Argentino> (Consultado en enero de 2016).

La Ley Nacional de Educación, la Ley de Financiamiento Educativo (República de Argentina, 2005a) y la Ley de Educación Técnico Profesional (República de Argentina, 2005b) representan el marco normativo actual de la **Educación Secundaria** en Argentina. Respecto de la estructura del nivel, tal y como hemos señalado, este marco legal implementa una escuela secundaria obligatoria, de una duración de cinco o de seis años. Cada provincia del país implementa estos modelos según sus objetivos y la adecuación a las necesidades de su población escolar.

3.4.3.3 Evaluación del sistema educativo argentino

Organismos responsables de la evaluación

La Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), dependiente de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo, es la unidad del Ministerio de Educación responsable del desarrollo del Sistema Federal de Información

⁵⁵ Excepto las Provincias de Buenos Aires y Entre Ríos

Educativa, de las acciones de evaluación del sistema educativo nacional y del diseño y desarrollo de investigaciones vinculadas con la formulación de las políticas educativas y evaluación de programas. Su misión es brindar información oportuna y de calidad para la planificación, gestión y evaluación de la política educativa y facilitar el acceso a la información pública. En tanto parte del Sistema Estadístico Nacional (SEN), produce, analiza y difunde información sobre diferentes aspectos del sistema educativo nacional, con excepción del nivel superior universitario, y desarrolla investigaciones orientadas a mejorar su calidad y equidad. Las estrategias y acciones que se realizan desde el DINIECE están organizadas en tres áreas: Información y Estadística Educativa, Evaluación de la Calidad Educativa, e Investigación y Evaluación de Programas Educativos; y un área transversal a las anteriores: Metodología y Análisis de Datos.

A continuación, nos detendremos en las áreas que se ocupan del desarrollo de las políticas de evaluación desde el DINIECE, el Área de Evaluación de la Calidad Educativa y el Área de Investigación y Evaluación de Programas Educativos, para desde ellas articular el apartado de las políticas de evaluación del sistema educativo.

Políticas de evaluación del sistema educativo

Evaluación de la Calidad Educativa

Las acciones de Evaluación de la Calidad Educativa de DINIECE, se inscriben en el marco de la Ley de Educación Nacional y en las funciones establecidas en el Plan Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa, para el período 2010 – 2020, aprobado por el Consejo Federal de Educación. Dentro del área de Evaluación de la Calidad Educativa, los objetivos se centran en:

- El fortalecimiento de una política institucional de las evaluaciones nacionales, profundizando la sistematicidad y el rigor pedagógico-metodológico, en el desarrollo de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE).
- La producción de información válida y confiable sobre qué y cuánto aprenden los alumnos durante su paso por el sistema educativo. Así como, en qué medida adquieren las capacidades cognitivas y los contenidos evaluados, que constituyen un conjunto de saberes socialmente significativos y relevantes.
- La construcción de un diagnóstico para la toma de decisiones a nivel del diseño de políticas educativas, que sea un elemento valioso para mejorar la gestión institucional, las prácticas de enseñanza y los aprendizajes de los alumnos de las escuelas argentinas.

- La difusión de los resultados de las evaluaciones de manera transparente, a fin de que sean aprovechados por las autoridades, educadores y sociedad, en pos de una auténtica cultura de la evaluación.
- El asesoramiento a los equipos jurisdiccionales en el análisis y uso pedagógico de la información construida en el marco de la evaluación de los aprendizajes y los factores asociados, para el mejoramiento de la educación en las escuelas.
- Fortalecimiento de la convocatoria a docentes en ejercicio de las Jurisdicciones, para participar en las instancias de evaluación y análisis pedagógico de los resultados de los Estudios Nacionales e Internacionales.
- Desarrollo de acciones de acompañamiento y sensibilización, a fin de intensificar el involucramiento de las Jurisdicciones en los Estudios Nacionales e Internacionales de Evaluación.

El Ministerio de Educación de la Nación, a través del DINIECE y de las Jurisdicciones del país, tiene a cargo la realización de los **Operativos Nacionales de Evaluación** (ONE). Los Estudios Nacionales de Evaluación se realizan desde el año 1993. A partir del año 2010, por decisión acordada en el Consejo Federal de Educación Resolución N° 116/10 (República de Argentina, 2010), las evaluaciones tienen una periodicidad trianual.

El Operativo Nacional de Evaluación tiene como objetivo dar cuenta del desempeño de los alumnos en las asignaturas de Lengua, Matemática, Ciencias Sociales y Ciencias Naturales, en distintas etapas de su trayectoria educativa. Además, tiene carácter muestral y censal para el último año de la Educación Secundaria. Los Estudios Nacionales de Evaluación ofrecen información válida y confiable sobre qué y cuánto aprenden los alumnos durante su paso por el sistema educativo. Así como, en qué medida adquieren las capacidades cognitivas y los contenidos evaluados, que constituyen un conjunto de saberes socialmente significativos y relevantes.

En este sentido, se construyen los Criterios de Evaluación de los ONE entre la Nación y las Jurisdicciones, en un marco de consenso y diálogo, a partir de los Núcleos de Aprendizaje Prioritarios⁵⁶ y los Diseños Curriculares Jurisdiccionales. De modo tal, que los acuerdos logren expresar referentes sólidos y válidos para la evaluación nacional.

Esta información produce un diagnóstico para la toma de decisiones a nivel del diseño de políticas educativas y se utiliza para mejorar la gestión institucional, las prácticas de enseñanza y los aprendizajes de los alumnos de las escuelas argentinas.

⁵⁶ Consultar en: <http://www.me.gov.ar/curriform/nap.html> (Consultado en enero de 2016).

Por último, desde el punto de las evaluaciones internacionales, Argentina también participa de Estudios Internacionales de Evaluación, desde el año 1997. Estos estudios son organizados por la LLECE – UNESCO (PERCE 1997; SERCE 2006; TERCE 2013), la OCDE (PISA 2001, 2006, 2009, 2012) y la IEA (PIRLS 2001, TIMSS 2003, ICILS 2013 sólo Buenos Aires).

Investigación y Evaluación de Programas

El Área de Investigación y Evaluación de Programas de DINIECE tiene por objeto producir conocimiento con el fin de aportar al mejoramiento de la política educativa. Las acciones están divididas en dos líneas de trabajo: investigación y evaluación de programas.

El Área de Investigación realiza estudios sobre la gestión del sistema educativo y las trayectorias de los alumnos vinculados a la agenda de la política educativa. El objetivo de estos trabajos es contribuir al conocimiento de las problemáticas y los nuevos desafíos que se ciernen sobre el sistema educativo con el fin de colaborar en la construcción de iniciativas que tiendan a su crecimiento y consolidación en un contexto democrático e inclusivo. Estos trabajos se publican en una serie de documentos titulados “Serie Informes de Investigación” cuyos destinatarios son, fundamentalmente, investigadores, docentes y funcionarios del campo educativo interesados tanto en los temas como en las metodologías utilizadas para su abordaje; su distribución se realiza únicamente en formato digital. Algunos de estos trabajos se centraron en “las trayectorias socio-educativas de jóvenes y adultos y sus experiencias con la escuela media” (Serie Informes de Investigación 01, 2010), la diversidad de la oferta del nivel secundario y desigualdad educativa”. (Serie de Informes de Investigación 05), las políticas de provisión de libros a las escuelas secundarias (Serie Informes de Investigación 06) o, el último publicado, sobre los Planes de Mejora Institucional (Serie Informes de Investigación 09).

El Área de Evaluación de Programas realiza estudios propios y colabora en el diseño e implementación de estrategias de evaluación –parciales o totales– de distintos Planes y Programas y Áreas que se desarrollan en el marco del Ministerio de Educación de la Nación. Con estas acciones se pretende contribuir a la mejora de las políticas públicas, tanto en su diseño como en su implementación. El objetivo principal del DINIECE en esta área es el de evaluar programas y políticas educativas que se llevan a cabo desde el nivel nacional. Desde el año 2006, los estudios que realiza este Área se difunden en dos series de publicaciones, la Serie Educación en Debate y la serie del Boletín Temas en Educación. La primera de ellas, Educación en Debate, muestra los resultados de las investigaciones que se desarrollan en estas áreas aportando conocimiento sobre los temas

abordados, siendo los destinatarios principales de esta publicación las autoridades, funcionarios y técnicos de las administraciones educativas de las distintas jurisdicciones del país. Por su parte, el Boletín Temas en Educación aborda temáticas centrales del campo de la política educativa a través de la descripción e interpretación de los datos cuantitativos más significativos producidos por fuentes estatales, y está destinada tanto a funcionarios y técnicos de los Ministerios de educación como a especialistas del campo académico.

3.4.4 Estados Unidos Mexicanos

La descentralización educativa en México surge en los años 20 y avanza hasta la actualidad con una reforma educativa en el año 2015. Ha sido un proceso, primero centralizador y después descentralizador, de competencias desde la Federación hacia los Estados en el que han jugado papeles relevantes tanto organismos internacionales como procesos supranacionales, pasando por las diferentes situaciones sociopolíticas en las que se ha visto envuelto el país. El federalismo educativo en México ha sido abordado por autores de reconocido prestigio como Fierro, Tapia y Rojo (2009), Garza de la Serna (2004), Jiménez (2015), Olvera (2013), Ornelas (2003), Rodríguez y Meza (2011) y Zorrilla y Barba (2008), cada uno de ellos haciendo hincapié en algún aspecto concreto del modelo mexicano como los techos competenciales, los actores, o las diferentes etapas por las que ha pasado la administración y organización del sistema educativo. También encontramos trabajos sobre la evolución del sistema de indicadores del INEE (Robles, 2010) o la evaluación del desempeño escolar (Rentería, 2010).

Por lo tanto, en este apartado, nos centraremos en cómo se articula este federalismo de tendencia descentralizadora en el ámbito de las políticas de evaluación del sistema educativo.

3.4.4.1 Organización administrativa

México es una república representativa y democrática conformada por 31 estados libres y el Distrito Federal, unidos por un pacto federal.

Los estados siguen un modelo republicano y poseen una constitución y un congreso propios. El **Distrito Federal** es la Ciudad de México, capital del país, que se encuentra bajo un régimen de gobierno compartido entre los Poderes Federales y los órganos locales. El Distrito Federal se divide en delegaciones, cuyo gobierno es ejercido por un jefe delegacional.

Los **estados** de la Federación Mexicana son libres, soberanos, autónomos e independientes entre sí. Tienen la libertad de gobernarse según sus propias leyes; tienen

una constitución propia que no ha de contradecir la constitución federal aunque ésta última sólo abarca temas de competencia nacional. Los estados no pueden realizar alianzas con otros estados ni con ninguna nación independiente sin el permiso de toda la federación salvo aquellos acuerdos de defensa y protección que mantengan los estados fronterizos en caso de una invasión. Dado que los estados tienen autonomía legal, cada uno tiene sus propios códigos civil y penal y un cuerpo judicial.

Según lo que establece el artículo 44 de la Constitución Federal (Estados Unidos Mexicanos, 1917) cuya última modificación es de enero de 2016, la ciudad de México es el **Distrito Federal**, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos. Como tal, no pertenece a ningún estado en particular sino a todos por igual. México D.F. cuenta con un estatus especial. Es decir, la ciudad es coextensiva con el Distrito Federal. Si los poderes de la Unión se trasladasen a otra ciudad se transformará en un estado, el Estado de la Ciudad de México con los nuevos límites que el Congreso de la Unión disponga. No cuenta con constitución propia, sino con un estatuto de gobierno. También su autonomía se extiende a su capacidad de crear leyes para la entidad. Aun así, conserva muchas prerrogativas como capital de la Federación que lo distinguen de los estados.

3.4.4.2 Estructura y organización del sistema educativo

Hasta principios de los años noventa, las escuelas primarias, las escuelas secundarias de primer ciclo y las de formación docente estaban bajo el control directo del gobierno federal, específicamente a través de las oficinas de la Secretaría de Educación Pública (SEP) o ministerios estatales de educación.

En los años 90 se transfirieron la mayor parte de las tareas administrativas para estas escuelas a los respectivos ministerios de educación estatales. La mayor parte de los estudiantes se encuentran en las escuelas administradas y reguladas por las autoridades educativas locales. La SEP sigue distribuyendo libros de texto gratuitos a las escuelas de primaria y secundaria en todo el país, y los Estados tienen la obligación de enseñar el currículo establecido por la SEP.

Las universidades públicas autónomas supervisan sus propios programas, presupuestos y personal docente, y con frecuencia supervisan a los estudios de las instituciones privadas de educación superior. Los institutos tecnológicos públicos y los institutos de formación docente caen bajo la supervisión de la SEP, otras agencias federales, o los ministerios de educación estatales.

El sistema educativo en México (Figura 3.9) puede dividirse en tres niveles: Educación Básica (Preescolar: Edades 3-6; Educación primaria: Grados 1 a 6; Educación Secundaria: Grados 7-9), Educación Media Superior (Profesional Técnico o Bachillerato: Grados 10-12/13) y Educación Superior (Técnico Superior; Licenciatura; Licenciatura Universitaria y Tecnológica y Posgrado).

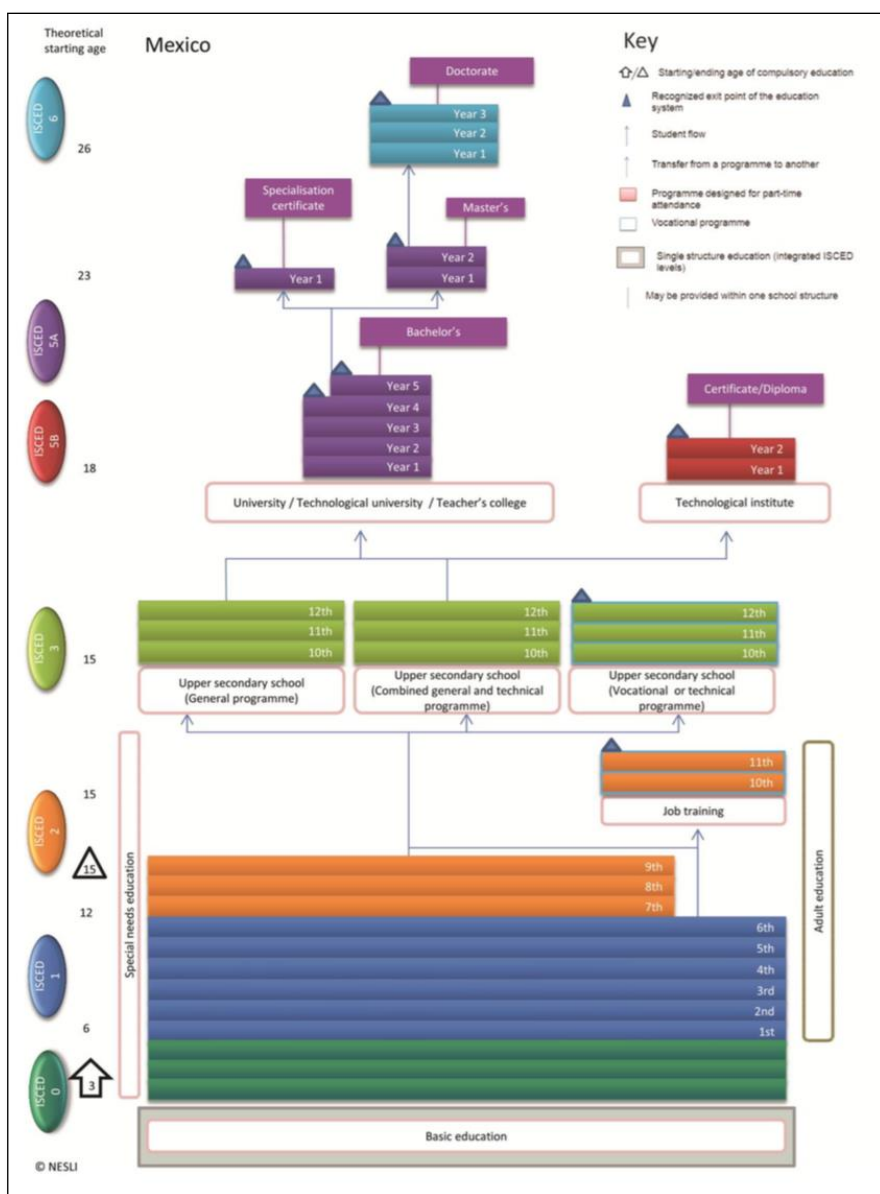
En 1992, la Secretaría de Educación Pública aumentó oficialmente la enseñanza obligatoria de la finalización de la escuela primaria (sexto grado) a la finalización de la escuela secundaria (novenos grado).

La Ley General de Educación (Estados Unidos Mexicanos, 1993) cuya última modificación es del año 2015, establece que la educación preescolar es una parte de la educación básica, por lo que se proporciona de forma gratuita. Desde el año 2004, es obligatorio cursar un año de educación preescolar.

La **Educación Primaria** es de seis años de duración y se extiende desde el primer grado hasta el sexto grado. La SEP es responsable del contenido del plan de estudios nacional, mientras que el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) supervisa los estándares en las escuelas. El plan de estudios nacional, seguido tanto en el sector público como en el privado, es de base amplia e incluye: español, matemáticas, ciencias naturales, historia, geografía, educación cívica, arte y educación física. Los estudiantes obtienen el Certificado de Educación Primaria al finalizar estos estudios.

La **Educación Secundaria** inferior tiene una duración de tres años y se extiende desde el séptimo hasta el noveno grado. Los estudiantes pueden escoger entre un camino académico (educación secundaria general) o técnico (educación técnica secundaria). Los centros donde se imparte pueden ser escuelas, institutos o colegios de secundaria.

Los requisitos generales de admisión incluyen la finalización de la educación primaria y en algunos casos los exámenes de ingreso. Los centros de secundaria básica están cada vez más vinculados a la educación primaria, mientras que las escuelas de educación secundaria superior caen bajo los auspicios de las instituciones de nivel terciario o de las autoridades educativas locales y federales.

Figura 3.9 – Estructura del sistema educativo mexicano

Fuente: OECD, 2013c, p. 19

Además de los temas estudiados en el nivel primario, los estudiantes también toman clases de biología, química, física, lengua extranjera, artes y tecnología. Los planes de estudios nacionales se complementan con temas y contenidos relevantes para el área local a lo decidido por los gobiernos estatales.

Al término de la secundaria inferior los estudiantes obtienen el Certificado de Educación Secundaria y reciben un expediente académico que les permite aplicar a la educación secundaria superior.

3.4.4.3 Evaluación del sistema educativo mexicano

Organismos responsables

El Sistema Nacional de Evaluación Educativa (SNEE) es un conjunto orgánico y articulado de instituciones, procesos, instrumentos, acciones y demás elementos que contribuyen al cumplimiento de sus fines, establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Los fines del Sistema Nacional de Evaluación Educativa, según el artículo 12 de la Ley del INEE (Estados Unidos Mexicanos, 2013), son:

- Establecer la efectiva coordinación de las Autoridades Educativas que lo integran y dar seguimiento a las acciones que para tal efecto se establezcan;
- Formular políticas integrales, sistemáticas y continuas; así como programas y estrategias en materia de evaluación educativa;
- Promover la congruencia de los planes, programas y acciones que emprendan las Autoridades Educativas con las directrices que, con base en los resultados, emita el Instituto;
- Analizar, sistematizar, administrar y difundir información que contribuya a evaluar los componentes, procesos y resultados del Sistema Educativo Nacional, y
- Verificar el grado de cumplimiento de los objetivos y metas del Sistema Educativo Nacional.

El artículo 13 de la misma ley establece que el SNEE estará constituido por:

- El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación
- Las autoridades educativas
- La Conferencia del SNEE
- Los componentes, procesos y resultados de evaluación
- Los parámetros e indicadores educativos
- Los lineamientos y las directrices de evaluación
- Los procedimientos de difusión de resultados de las evaluaciones
- Los mecanismos, procedimientos e instrumentos de coordinación destinados al funcionamiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa
- Y los demás elementos que considere pertinentes el Instituto.

El objeto del SNEE, es contribuir a garantizar la calidad de los servicios educativos prestados por el Estado y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)

El Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) fue creado por decreto presidencial el 8 de agosto de 2002. En una primera etapa operó como un organismo descentralizado dependiente de la Secretaría de Educación Pública, hasta que en 2013, se convirtió en un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio. En esta nueva etapa, el INEE tiene como tarea principal evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en la educación preescolar, primaria, secundaria y media superior, así como coordinar y regular las tareas de evaluación en el marco del SNEE y aportar directrices de mejora con el fin de contribuir al cumplimiento del derecho a una educación de calidad con equidad.

Como ya hemos apuntado, el Instituto tiene como tarea principal coordinar el SNEE, así como evaluar la calidad, el desempeño y los resultados del Sistema Educativo Nacional en lo que se refiere a la educación básica y media superior, tanto pública como privada, en todas sus modalidades y servicios. Asimismo, diseñar y realizar mediciones y evaluaciones que correspondan con los componentes, procesos o resultados del Sistema Educativo Nacional respecto a los atributos de los educandos, docentes y autoridades escolares, así como de las características de instituciones, programas y políticas educativas. Para cumplir con la Ley tiene diversas atribuciones, entre las que destacan (artículo 27 de la Ley del INEE):

- Fungir como autoridad en materia de evaluación educativa a nivel nacional.
- Coordinar el Sistema Nacional de Evaluación.
- Contribuir a la evaluación de los procesos de formación, actualización, capacitación y superación profesional de los docentes.
- Diseñar, implementar y mantener actualizado un sistema de indicadores educativos y de información de resultados de las evaluaciones.
- Establecer mecanismos de interlocución con autoridades educativas y en su caso escolares para analizar los alcances e implicaciones de los resultados de sus evaluaciones, así como las directrices que de ellos deriven.
- Diseñar y realizar las mediciones que correspondan a componentes, procesos o resultados del sistema;
- Expedir los lineamientos a los que se sujetarán las autoridades educativas federal y locales para llevar a cabo las funciones de evaluación que les correspondan, y

- Generar y difundir información para, con base en ésta, emitir directrices que sean relevantes para contribuir a las decisiones tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad como factor esencial en la búsqueda de la igualdad social.

El 9 de mayo de 2013, los cinco Consejeros de la Junta de Gobierno del INEE dieron a conocer los cuatro principios básicos que orientarán la tarea del Instituto, tras su última actualización:

- La evaluación educativa se centrará en valorar que el derecho a una educación de calidad, pertinente y equitativa se cumpla para todos los niños, jóvenes y adultos del país.
- La evaluación educativa tiene como fundamental propósito el mejoramiento de los procesos y resultados educacionales.
- El INEE tomará en cuenta la diversidad de realidades, culturas y lenguas que existen en el país para no permitir que la evaluación opere como fuerza homogeneizadora, sino que por el contrario recupere, aliente y potencie esta riqueza para lograr la mejor educación para todos.
- Buscar que las definiciones de los referentes de cada evaluación no sólo sean claras sino que se construyan de manera conjunta con los diferentes actores involucrados.

Políticas de evaluación del sistema educativo

Dentro de sus atribuciones, el INEE realiza evaluaciones de rendimiento de los estudiantes (Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes – PLANEA), de los docentes (Evaluación del Desempeño Docente) y de las escuelas (ECEA).

El Plan Nacional para la Evaluación de los Aprendizajes, PLANEA, es el nuevo plan de evaluación de los aprendizajes que pone en operación el INEE a partir del ciclo escolar 2014-2015, en coordinación con la Secretaría de Educación Pública. Este Plan aúna los antiguos y extintos planes de evaluación ENLACE (Exámenes Nacionales de Logro Académico en Centros Escolares) y EXCALE (Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo) desarrollados por la SEP y el INEE respectivamente. PLANEA tiene como propósito general conocer la medida en que los estudiantes logran el dominio de un conjunto de aprendizajes esenciales en diferentes momentos de la educación obligatoria. Los resultados de las evaluaciones de PLANEA servirán para la mejora educativa, a partir de:

- Informar a la sociedad sobre el estado que guarda la educación en términos del logro de aprendizaje de los estudiantes y de la equidad (o inequidad) que existe en los resultados educativos.
- Aportar a las autoridades educativas información relevante para el monitoreo, la planeación, programación y operación del sistema educativo y sus centros escolares.
- Ofrecer información pertinente, oportuna y contextualizada a las escuelas y a los docentes, que ayude a mejorar sus prácticas de enseñanza y el aprendizaje de todos sus estudiantes.
- Contribuir al desarrollo de directrices para la mejora educativa con información relevante sobre los resultados educativos y los contextos en que se dan.

Por el momento, PLANEA se inicia con la evaluación de las competencias de lenguaje y comunicación, matemáticas y habilidades socio-emocionales en 4° de Primaria (evaluación diagnóstica), 6° de Primaria, 3° de Secundaria y en el Último Grado de la Educación Secundaria Superior.

Según se indica en los diferentes documentos que explican este Plan, los resultados de las evaluaciones PLANEA no se deberán utilizar para juzgar el desempeño de los docentes, realizar rankings de escuelas, justificar procesos punitivos u otros de control administrativo sobre estudiantes, docentes o escuelas.

Hay tres modalidades en el diseño de las pruebas PLANEA: las evaluaciones del logro del sistema educativo nacional (aplicadas por el INEE), las evaluaciones de logro en las escuelas (aplicadas por la SEP) y la evaluación diagnóstica censal (aplicada por la escuela y los docentes). Las primeras permiten evaluar muchos contenidos y se aplican a muestras representativas de estudiantes de todo el país que cursan los grados terminales de la educación obligatoria (tercero de preescolar, sexto de primaria, tercero de secundaria y el último grado de bachillerato). Las segundas evalúan una cantidad reducida de contenidos académicos y se aplicarán anualmente en todas las escuelas del país, en los grados terminales de primaria, secundaria y educación media superior. Por último, en las terceras para su aplicación serán entregadas pruebas estandarizadas a los docentes de cuarto grado de primaria, al inicio del curso 2015-2016. Al finalizar la aplicación, la comunidad escolar (el consejo técnico escolar y el consejo escolar de participación social) analizará los resultados, a partir de una guía, y los utilizará como elementos para planear el trabajo en el aula.

Evaluaciones del Desempeño Docente

La Secretaría de Educación Pública a través de la Coordinación Nacional del Servicio Profesional Docente (CNSPD), es la encargada de conducir las evaluaciones para el ingreso, promoción, reconocimiento y permanencia. El INEE tiene la responsabilidad de aprobar todos los instrumentos de evaluación, normar los procesos de evaluación y formar y certificar a los evaluadores. Estas dos instancias federales emiten de manera conjunta el calendario de evaluación y trabajan en coordinación con las autoridades educativas estatales. Según el INEE, al participar, se gana mucho, pero sobre todo, se logra el reconocimiento de los méritos en el desempeño de la función y con base en ellos acceder a incentivos, reconocimientos y promociones. El personal que se evalúe contará también con el apoyo de las autoridades educativas para acceder a buenos cursos de formación, acompañamiento y asesoría técnica pedagógica supervisada por el INEE.

- A través de la recolección y el análisis de información y evidencias, así como de diversos instrumentos que evalúa el cumplimiento de responsabilidades, la práctica de enseñanza, los conocimientos y competencias didácticas para propiciar el aprendizaje y, por último, los argumentos sobre las estrategias elegidas en la planeación didáctica. Para evaluar estas dimensiones del trabajo docente, se utilizarán las siguientes herramientas o instrumentos de evaluación:
- Cuestionario estandarizado de preguntas cerradas que responde la autoridad educativa inmediata. Los temas son: planeación didáctica, atención a tus alumnos, participación en el funcionamiento de la escuela y órganos colegiados, vinculación con los padres de familia y con la comunidad, cumplimiento de la normalidad mínima.
- Muestra de los trabajos desarrollados por los alumnos.
- Rúbricas aplicadas por evaluadores certificados por el INEE para valorar las evidencias de enseñanza y los argumentos de planeación didáctica.
- Examen sobre conocimientos y competencias didácticas, es decir, casos y situaciones educativas en el aula.

Dentro de estas evaluaciones del desempeño docente, el INEE también tiene prevista la evaluación de los directores de centros. A través de la recolección y el análisis de información y evidencias, así como de rúbricas aplicadas por evaluadores y exámenes sobre conocimientos y habilidades directivas, se pretende valorar diferentes características de la gestión directiva, tales como la argumentación sobre el expediente de evidencias de gestión directiva, los conocimientos y habilidades para propiciar el adecuado funcionamiento de la

escuela, y la ruta de mejora y la fundamentación de acciones para resolver casos escolares cotidianos.

La Evaluación de las Condiciones Básicas para la Enseñanza y el Aprendizaje (ECEA) es una evaluación a gran escala que diseña y desarrolla el INEE con el objetivo de conocer la medida en que las escuelas de educación obligatoria del país cuentan con condiciones básicas para su operación y funcionamiento, tales como infraestructura, mobiliario, materiales de apoyo educativo, convivencia y organización escolar.

Las ‘condiciones básicas’ se entienden como las características con que deben de contar las escuelas para asegurar que todos los niños, niñas y adolescentes puedan ejercer su derecho a la educación. En este sentido, ECEA se fundamenta en una perspectiva conforme a la cual el derecho a la educación se concibe como el derecho a aprender y no sólo a ir a la escuela. Se trata de condiciones que deben estar aseguradas en todas las escuelas y para todos. Ello es responsabilidad de diversos actores: autoridades educativas tanto federales como de las entidades federativas, estructuras educativas y comunidades escolares.

La información generada será útil para la toma de decisiones orientada a mejorar el funcionamiento de las escuelas del país. Como es una evaluación periódica, que se realizará cada cuatro años en cada nivel educativo, permitirá también conocer en qué aspectos se está avanzando y en cuáles serán necesario fortalecer el trabajo de todos.

3.4.5 Estados Unidos de América

Los Estados Unidos de América, primer estado federal con una Constitución escrita, firmada en 1787 y ratificada por todos los estados en 1789 (Estados Unidos de América 1787), siguieron un proceso difícil para hacer compatibles los intereses de las Trece Colonias con la unión que se dio a la hora de la Guerra de Independencia. Los asistentes a la Convención de Philadelphia se dieron cuenta de la necesidad de tener una Constitución que creara un gobierno federal fuerte. El federalismo que surgió en esa Convención tiene muchas virtudes que han sido imitadas por otros estados federales. A diferencia de otros estados estudiados en este trabajo, el federalismo americano ha sido ampliamente tratado en la literatura académica (sirviendo como ejemplo los trabajos de Drake y Nelson, 2002; Gregory y Kaufman, 2010; Hidalgo – Hardeman, 1995; López – Aranguren, 1987; Oliveros, 2010; Portz, 2011). También ha sido objeto de estudio la relación entre federalismo, descentralización y educación en los EEUU, con trabajos como los de Robert Agranoff (2004), Patrick McGuinn (2005), Michael Heise (2006), Anan Menon y Martin Schain (2006), Paul E. Peterson (1995) o Beryl A. Radin y Joan Price Boase (2000). Incluso

encontramos trabajos más concretos como el de Hursh (2007) sobre los riesgos de las políticas neoliberales que emanan de la *No Child Left Behind Act*, o el de Popham (2008) sobre el rol de la evaluación en los programas educativos federales.

A continuación nos centraremos en los aspectos relacionados con la evaluación del sistema educativo americano desde una visión estrictamente federal.

3.4.5.1 Organización administrativa

El **Departamento de Educación de Estados Unidos** es la agencia federal líder en la educación. Sus funciones se limitan al establecimiento de políticas de ayuda financiera federal para la educación y la administración de los programas y fondos; la recopilación de datos sobre las escuelas de los Estados Unidos y difundir la investigación; centrar la atención nacional sobre cuestiones clave de la educación; y la prohibición de la discriminación y garantizar la igualdad de acceso a la educación. Tal es así que no existe una ley federal de educación, sino que se aprueban normas a nivel federal que únicamente provienen de líneas estratégicas a los estados, pero no les marcan la política educativa a nivel nacional. Las dos leyes que en este sentido más repercusión han tenido han sido la *No Child Left Behind Act* de 2002 (Estados Unidos de América, 2002) que implantó la Administración Bush, y la nueva *Every Student Succeeds Act* de 2015 (Estados Unidos de América, 2015) de la Administración Obama, que rescata la *Elementary and Secondary Education Act* de 1965 de la Administración Johnson y flexibiliza las condiciones que siguen vigentes de la NCLB de 2002.

Los **gobiernos estatales y territoriales** de Estados Unidos ejercen una supervisión directa sobre la mayoría de los aspectos de la educación en todos los niveles (Figura 3.10). Realizan las funciones políticas, administrativas y fiscales que son a menudo el trabajo de los ministerios de educación en los países con sistemas educativos centralizados. El grado en que los estados y territorios controlan la educación depende de sus constituciones, estatutos y reglamentos. Entre las tareas realizadas por las autoridades estatales están las de proporcionar fondos para la educación pública en todos los niveles; supervisar y orientar a las juntas escolares locales o conceder las licencias a los maestros y otro personal docente. Otra de las principales funciones asumidas por los gobiernos estatales es la de establecer las políticas generales de los planes de estudio a nivel de la escuela, los textos, los estándares y evaluaciones, de las etapas obligatorias y secundaria postobligatoria.

El **nivel local** es el corazón del sistema educativo de Estados Unidos en las etapas primaria y secundaria. Las comunidades locales gestionan los centros, cumplen y hacen cumplir las leyes y políticas del Estado, desarrollan e implementan sus propias políticas

educativas, contratan y supervisan a los profesionales de la enseñanza, y recaudan dinero de las escuelas (por lo general a través de impuestos a la propiedad). La educación pública en el nivel local se organiza por distritos escolares. Estos distritos están gobernados por consejos escolares compuestos por ciudadanos electos que ejercen amplia supervisión de la política de las operaciones, presupuestos y personal, y pueden supervisar los programas escolares locales dentro de las directrices del estado. Las agencias de educación locales realizan la supervisión operativa y apoyo administrativo a los centros públicos de Infantil, Primaria y Secundaria, así como muchos de educación especial, educación de adultos y centros de formación profesional. Las agencias locales no suelen ejercer autoridad sobre las escuelas privadas locales o instituciones de educación superior, a excepción de algunos colegios y universidades públicas gestionadas a nivel municipal.

3.4.5.2 Organización y estructura del sistema educativo americano

El sistema educativo pre-universitario también es conocido como sistema K-12 –desde *Kindergarten* hasta grado 12– (Figura 3.10). La enseñanza pública es universal y gratuita desde los 5 años de edad, cumplidos, por regla general, a comienzos del curso académico. Es obligatoria desde los 6 a los 16 años (en algunos estados hasta los 18, o 12 ° grado).

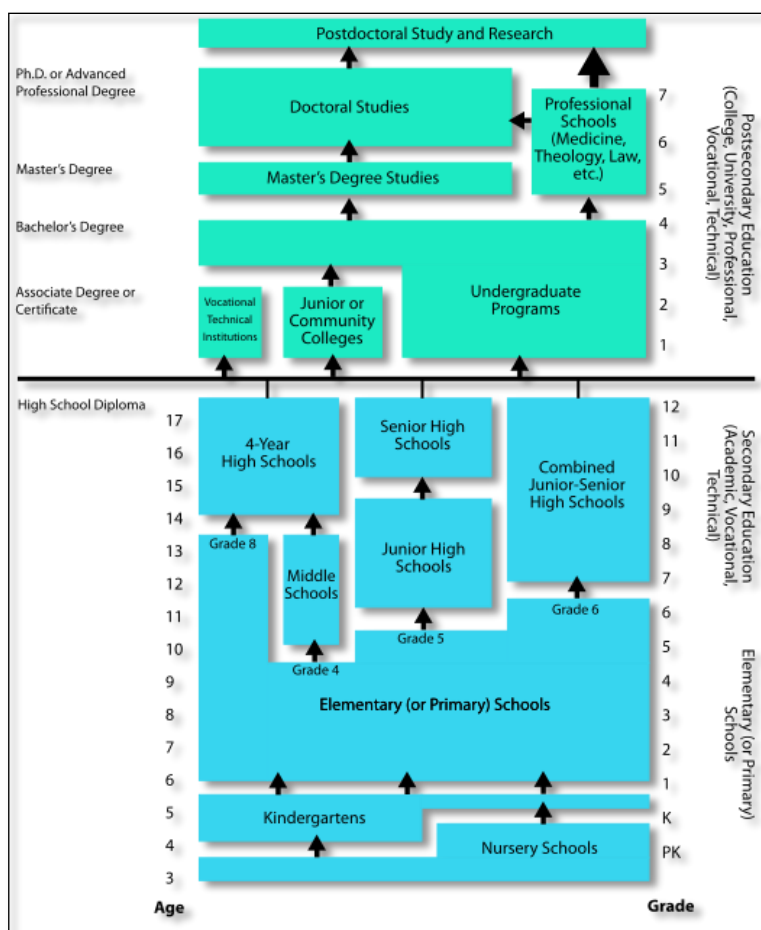
La duración del curso suele ser de 180 días lectivos. El calendario escolar se estructura según dos modelos: los centros con calendario escolar tradicional y los centros *year round*, que tienen las vacaciones más repartidas a lo largo del curso. Los dos suelen tener el mismo número de días lectivos.

Las competencias en materia de educación a todos los niveles (curricular, financiero, etc.) son exclusivas de cada uno de los 50 estados y más de catorce mil distritos escolares que gestionan las escuelas a nivel local.

Los alumnos de bachillerato deben de tomar una gran variedad de cursos en inglés, matemáticas, ciencias y ciencias sociales. Asimismo, se requiere que tomen idiomas extranjeros o educación física y pueden también tomar cursos de música y arte. Se pueden incluso cursar créditos universitarios en determinados casos avanzados (*AP Courses*). Un curso puede cubrirse en uno o dos semestres y el año académico por lo regular comienza a finales de agosto y termina a principios de junio.

Los alumnos de enseñanza preuniversitaria no tienen que pagar nada por ningún concepto en educación si asisten a un centro público, mientras que los universitarios sí tienen que abonar tasas de matrícula aunque asistan a universidades públicas y sean residentes del estado en que ésta se ubica.

Figura 3.10 – Estructura del sistema educativo americano



Fuente: IES – US Department of Education

Aunque las escuelas públicas también reciben fondos del estado, su fuente principal de financiación es el impuesto municipal sobre la propiedad (equivalente al IBI en España), luego se puede afirmar que el Distrito escolar es la unidad de gestión escolar norteamericana por excelencia. Cerca de un noventa por cien de estudiantes pre-universitarios está escolarizado en el sistema público. La escuela privada es muy escasa y cara en todo EEUU, con tarifas similares a las universitarias. Existe un tipo de escuela que se puede asemejar a la concertada en España, las denominadas “*Charter schools*”, así como un sistema muy peculiar, similar, consistente en los “*education vouchers*” o “vales” educativos, fondos públicos destinados a determinados estudiantes y determinadas áreas que no pueden ser atendidas por la escuela pública que sirven para financiar la educación de estos estudiantes en centros privados.

Si bien no hay plan de estudios federal en los Estados Unidos, los estados, distritos escolares y las asociaciones nacionales requieren o recomiendan que ciertas normas se

utilicen para orientar la instrucción escolar. Además, la ley federal establece que se deben desarrollar y mejorar los estándares de cada estado para que los estados reciban asistencia federal, fundamentalmente económica.

3.4.5.3 Evaluación del sistema educativo americano

Organismos responsables

El Instituto de Ciencias de la Educación (IES, por sus siglas en inglés) es el brazo estadístico, investigador y evaluador del Departamento de Educación de Estados Unidos. Es políticamente independiente y no partidista. Su misión es proporcionar evidencia científica sobre la que fundamentar la práctica y la política educativa y de compartir esta información en formatos que sean útiles y accesibles a los educadores, familias, políticos, investigadores y el público.

El IES realiza seis grandes tipos de trabajo que se centran en la preparación escolar y la educación desde la infancia hasta la edad adulta:

- Proporcionan los datos que describen qué tan bien los Estados Unidos está educando a sus estudiantes. Recopilan y analizan las estadísticas oficiales sobre el estado de la educación, incluida la educación de adultos; apoyan las evaluaciones internacionales; y llevan a cabo la Evaluación Nacional del Progreso Educativo (NAEP, por sus siglas en inglés).
- Llevan a cabo encuestas y patrocinan proyectos de investigación para entender dónde debe mejorar la educación y cómo podrían enfocarse estas mejoras. Desarrollan encuestas longitudinales que proporcionan datos representativos a nivel nacional sobre cómo están progresando los estudiantes. Los estudios transversales proporcionan una instantánea de cómo los estudiantes y el sistema educativo lo están haciendo en momentos concretos en el tiempo. Financian la investigación que utiliza estos y otros datos para obtener una comprensión más profunda de la naturaleza y el contexto de las necesarias mejoras educativas.
- Financian el desarrollo de nuevos enfoques de las pruebas para mejorar los resultados educativos para todos los estudiantes.
- Llevan a cabo evaluaciones a gran escala de los programas y políticas educativas federales. Estas evaluaciones abordan cuestiones complejas de importancia nacional, tales como el impacto de las vías alternativas a los sistemas de formación docente, la dirección escolar y los maestros, las iniciativas de mejora de la escuela, y programas de elección de centro.

- Proporcionan recursos para aumentar el uso de los datos y la investigación en la toma de decisiones de educación. A través del Centro de Información llevan a cabo revisiones independientes de investigación sobre qué funciona en la educación.
- Por último, apoyan el avance de la estadística y la investigación a través de la formación especializada y el desarrollo de métodos y medidas. Financian programas predoctorales y postdoctorales, así como la formación de base de datos y cursos cortos sobre temas de vanguardia para los estadísticos e investigadores.

Políticas de evaluación del sistema educativo

La **Evaluación Nacional del Progreso Educativo (NAEP)**⁵⁷ es una evaluación anual de los conocimientos adquiridos de muestra representativa de cerca de ciento cuarenta mil estudiantes de escuelas públicas y privadas en el grado 4º, 8º y 12º en Matemáticas, Lectura, Escritura, Artes, Ciencias Naturales, Historia de EEUU, Educación Cívica y Geografía. El NAEP es un proyecto ordenado por el Congreso administrado por el Centro Nacional de Estadísticas de Educación (NCES, por sus siglas en inglés), en el Instituto de Ciencias de la Educación (IES) del Departamento de Educación de Estados Unidos. La Junta de Gobierno de la Evaluación Nacional, designada por el Secretario de Educación de EEUU, pero independiente del Departamento, establece la política del NAEP y es responsable del desarrollo de la prueba. Por otra parte, además del NAEP, los estados tienen libertad para someterse a otras evaluaciones que ellos generen o se adhieran, como las evaluaciones de CRESST o del Center of American Progress.

Más allá de este programa netamente evaluativo, el Departamento de Educación desarrolla otras iniciativas de corte evaluador como (1) el ***The Condition of Education***⁵⁸, un compendio federal de indicadores de la educación que se publica anualmente; (2) el ***Common Core Data***⁵⁹, un programa del Centro Nacional de Estadísticas de Educación que recoge anualmente los datos fiscales y no fiscales sobre todas las escuelas públicas, los distritos escolares públicos y agencias estatales de educación en los Estados Unidos de Educación. Los datos son suministrados por funcionarios de la agencia de educación del estado e incluyen información que describe las escuelas y distritos escolares, incluyendo nombre, dirección y número de teléfono; información descriptiva sobre los estudiantes y el personal, incluyendo datos demográficos; y los datos fiscales, incluyendo los ingresos y

⁵⁷ Este programa ha sido objeto de numerosas investigaciones desde su entrada en vigor, sirviendo de ejemplo el Compendio dirigido por ERIC (Boston, 2001) o la revisión de Robert Stake (Stake, 2007).

⁵⁸ Consultar en <http://nces.ed.gov/programs/coe/> (Consultado en enero de 2016).

⁵⁹ Consultar en <http://nces.ed.gov/ccd/> (Consultado en enero de 2016).

gastos corriente; (3) el proyecto *The Common Education Data Standards* (CEDS)⁶⁰ es un esfuerzo de colaboración nacional para desarrollar estándares comunes para un conjunto clave de elementos de datos de educación para agilizar el intercambio, la comparación y la comprensión de los datos dentro y fuera de las instituciones.

3.4.6 Canadá

La modernidad llega a Canadá con la aprobación en 1867 de la *British North America Act*, la actual Constitución canadiense (Canadá, 2013) y trabajos como el de Redondo (1996) profundizan en la naturaleza, los fundamentos y la evolución del federalismo canadiense. El federalismo en Canadá ha sido tratado desde el punto de vista político – económico por autores como Agbo (2002), Erk (2008), Frémont (2004), Gagnon (1998), Ruiz (1993) o Smith (2010); otros se adentraron en estudios comparados sobre diferentes aspectos como el multilingüismo (Martínez Sanz, 2007), las políticas de rendición de cuentas (Martino y Rezai – Rashti, 2013), las políticas educativas (Vergari, 2010), la descentralización educativa (Béland y Lecours, 2007), o la gobernanza educativa (Lessard y Brassart, 2005).

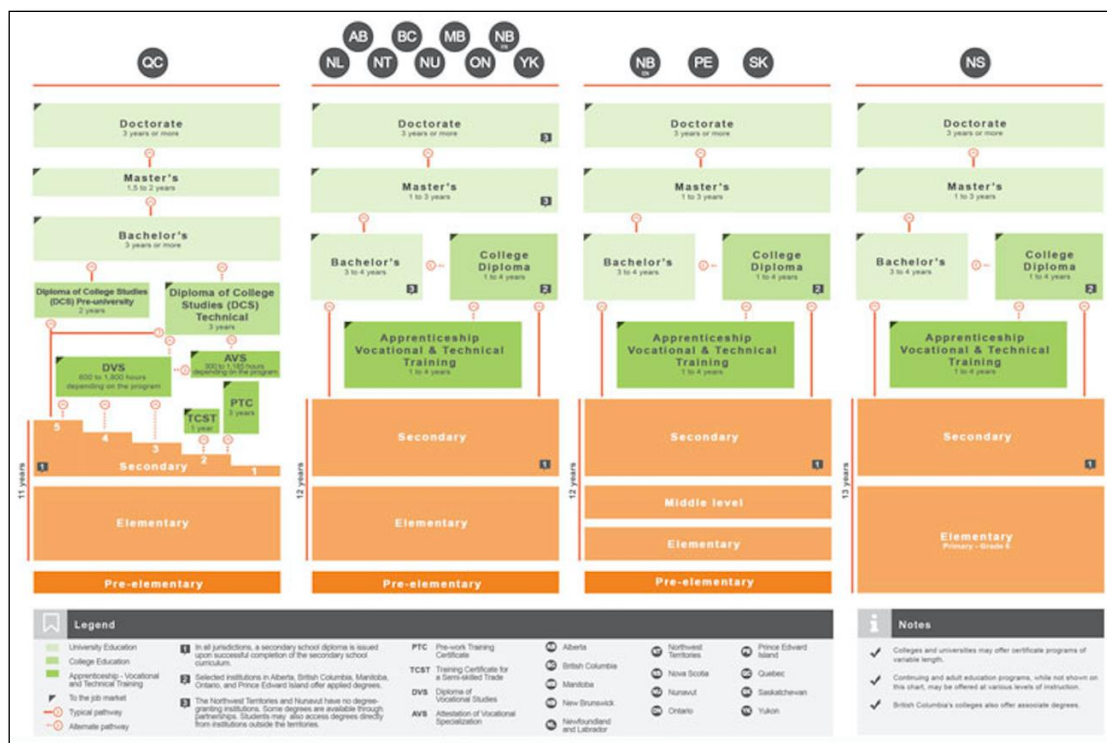
En este apartado, nos centraremos en cómo se articula este federalismo de tendencia descentralizadora en el ámbito de las políticas de evaluación del sistema educativo.

3.4.6.1 Organización administrativa

En Canadá, no hay ningún departamento federal de la educación y no existe un sistema nacional integrado de educación. Dentro del sistema federal de competencias compartidas, la Ley de la Constitución de Canadá de 1867 dispone que “en y para cada provincia, el órgano legislativo puede aprobar Leyes relativas a la Educación”. En las 13 jurisdicciones – 10 provincias y 3 territorios –, los departamentos o ministerios de educación son responsables de la organización, suministro y evaluación de la educación en los niveles de primaria y secundaria, para la educación técnica y profesional, y para la educación postsecundaria (Figura 3. 11). Algunas jurisdicciones tienen departamentos o ministerios separados, uno tiene la responsabilidad de las etapas obligatorias y otro de la formación postsecundaria.

⁶⁰ Consultar en: <https://ceds.ed.gov> (Consultado en enero de 2016).

Figura 3.11 – Comparación de la estructura del sistema educativo en las trece jurisdicciones canadienses



Fuente: <http://www.cicic.ca/1149/Academic-credentials/index.canada> (Consultado en enero de 2016).

El **gobierno federal de Canadá** proporciona apoyo financiero para la educación postsecundaria y la enseñanza de las dos lenguas oficiales. Además, es responsable de la educación de los indios registrados en la Reserva, el personal de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Costera, y los internos en los centros penitenciarios federales.

El **Consejo de Ministros de Educación de Canadá** (CMEC) se formó en 1967 por los ministros provinciales y territoriales responsables de la educación para proporcionar un foro en el que podían discutir asuntos de interés mutuo, fomentar las iniciativas de educación cooperativa, y representar los intereses de las provincias y territorios con las organizaciones nacionales de educación, el gobierno federal, gobiernos extranjeros y organizaciones internacionales. El CMEC es la voz nacional para la educación en Canadá y, a través de CMEC, las provincias y territorios trabajan colectivamente en objetivos comunes en una amplia gama de actividades en los niveles de primaria, secundaria y postsecundaria.

Si bien hay una gran cantidad de similitudes en los sistemas educativos **provinciales y territoriales** canadienses, existen diferencias significativas en los planes de estudios, la evaluación y las políticas de rendición de cuentas entre las jurisdicciones que expresan la geografía, la historia, la lengua, la cultura, y las correspondientes necesidades específicas de

sus habitantes. La educación pública es gratuita para todos los canadienses que cumplan con varios requisitos de edad y residencia. Cada provincia y territorio tiene uno o dos departamentos o ministerios responsables de la educación, encabezados por un ministro que es casi siempre un miembro electo de la legislatura y nombrado para el cargo por el líder del gobierno de la jurisdicción. Los ministerios y departamentos proporcionan funciones educativas, administrativas y financieras de apoyo de gestión y de la escuela, y definen tanto los servicios educativos que se deben proporcionar y la política y los marcos legislativos.

La **gobernanza local de la educación** está por lo general a cargo de los consejos escolares, los distritos escolares, las divisiones escolares o los consejos distritales de educación. Sus miembros son elegidos por votación pública. El poder delegado a las autoridades locales es a discreción de los gobiernos provinciales y territoriales y generalmente consiste en el funcionamiento y administración (incluida la financiación) del grupo de escuelas dentro de su jurisdicción, la implementación del currículo, el personal, la matriculación de estudiantes y la puesta en marcha de propuestas de nueva construcción o de otros gastos importantes.

3.4.6.2 Organización y estructura del sistema educativo

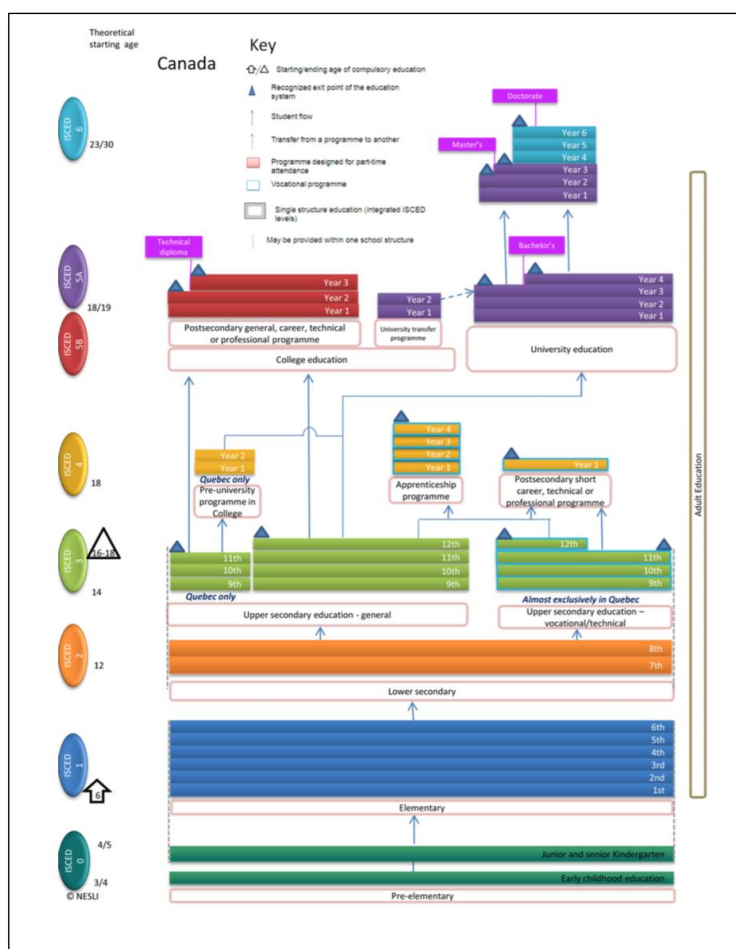
Las edades de **escolarización obligatoria** varían de una jurisdicción a otra, pero la mayoría requieren asistencia a la escuela desde los 6 años hasta los 16 años, en algunos casos, la escolaridad obligatoria comienza a los 5, y en otros se extiende a 18 años. En la mayoría de las jurisdicciones, las **escuelas primarias** cubren de seis a ocho años de escolaridad. El plan de estudios de la escuela primaria hace hincapié en los temas básicos del lenguaje, matemáticas, estudios sociales, ciencias, salud y educación física y artes; algunas jurisdicciones incluyen el aprendizaje de un segundo idioma. En muchas provincias y territorios, se está prestando mayor atención a la alfabetización, especialmente en el caso de los chicos, ya que los resultados de las pruebas han demostrado que su desempeño está quedando atrás el de las niñas en la lengua.

La **escuela secundaria** cubre de los últimos cuatro a los seis años de educación obligatoria. En los primeros años, los estudiantes tienen un currículum homogéneo, obligatorio y con poca optatividad. La proporción de optatividad aumenta en los últimos años para que los estudiantes pueden elegir materias especializadas para prepararse para el mercado laboral o para cumplir con los requisitos de ingreso de diferentes instituciones de educación superior. Los diplomas de secundaria se otorgan a los estudiantes que completan el número requerido de materias obligatorias y optativas. En la mayoría de los casos, los

programas de formación profesional y académica se ofrecen dentro de las mismas escuelas secundarias; en otros, los programas de formación técnica y profesional, se ofrecen en los centros de formación profesional específicos.

El siguiente gráfico (Figura 3.12) ilustra la estructura del sistema educativo en cada jurisdicción en los niveles de primaria (CINE 1), secundaria (CINE 2) y secundaria – postobligatoria (CINE 3).

Figura 3.12 – Estructura del sistema educativo en cada jurisdicción (CINE 0 – CINE 6)



Fuente: OCDE, 2015, p. 18.

La legislación y las prácticas relativas al establecimiento de sistemas de enseñanza separados e instituciones educativas privadas varían de una jurisdicción a otra. Tres jurisdicciones prevén sistemas escolares separados fiscalmente, que incluyen la educación primaria y secundaria. Estos sistemas escolares separados reflejan el derecho constitucionalmente protegido a la educación religiosa para los católicos o protestantes. Seis jurisdicciones proporcionan financiación parcial para las escuelas privadas si se

cumplen ciertos criterios, que varían entre las jurisdicciones. Por último, otras jurisdicciones no financian a estas instituciones privadas aunque sí las regulan.

3.4.6.3 Evaluación del sistema educativo.

Organismos responsables

La evaluación es un componente clave de los sistemas educativos provinciales y territoriales de Canadá. Ayuda al progreso del rendimiento estudiantil y puede identificar brechas y desafíos en los sistemas. Como ya hemos advertido anteriormente, Canadá no dispone de un organismo federal competente en materia educativa.

En el caso de la evaluación, el CMEC está involucrado en el diseño, implementación y análisis de diferentes programas de evaluación: el Pan-canadiense (*The Pan-Canadian Assessment Program*, PCAP por sus siglas en inglés) y los internacionales, así como otros estudios a gran escala para examinar los entornos educativos y si están o no están cumpliendo con las expectativas de desempeño de los estudiantes en puntos estratégicos su educación.

Políticas de evaluación

El Programa de Evaluación Pan-canadiense (PCAP) es el compromiso más reciente de CMEC para informar a los canadienses acerca de lo bien que sus sistemas de educación están cumpliendo con las necesidades de los estudiantes y de la sociedad. La primera evaluación PCAP tuvo lugar en el año 2007. Antes de esto, el Programa de Indicadores de Logro Escolar (SAIP) había estado en vigor desde 1993. En 2003, CMEC reconoció que era necesario un nuevo programa de evaluación de pan-canadiense para reflejar los cambios en el currículo, integrar el mayor énfasis jurisdiccional en evaluaciones internacionales, y permitir la comprobación de las materias básicas de matemáticas, lectura y ciencias. El PCAP responde a estos objetivos.

Se trata es una evaluación de las habilidades y el conocimiento de los estudiantes canadienses en el grado 8 (Secundaria II en Quebec); además, proporciona información acerca de una serie de factores que contribuyen al éxito de los estudiantes, maestros, escuelas y sistemas educativos. El PCAP abarca tres dominios: lectura, matemáticas y ciencias. Aunque cada evaluación incluye preguntas de los tres ámbitos, el enfoque cambia. En 2007, se hizo hincapié en la lectura. En 2010, la matemática era el dominio principal, y en 2013, era la ciencia. En la evaluación de 2016, de nuevo el enfoque se pondrá en la lectura. La repetición de las evaluaciones a intervalos regulares produce datos oportunos que se pueden comparar las distintas jurisdicciones y en el tiempo. La evaluación PCAP no

está vinculada al plan de estudios de una provincia o territorio en particular sino que es una medida justa de habilidades de los estudiantes para usar sus habilidades de aprendizaje para resolver situaciones de la vida real. Mide lo bien que los estudiantes están haciendo; no intenta evaluar enfoques de aprendizaje.

Los tamaños de muestra han permitido que los resultados se calculen tanto a nivel pan-canadiense como jurisdiccional (provincial). La información obtenida en estas pruebas cíclicas del rendimiento de los estudiantes en matemáticas, lectura y ciencias ofrece las provincias y territorios con una base para examinar sus planes de estudio y la mejora de sus herramientas de evaluación. Como los programas escolares difieren de una parte del país a otra, la comparación de los resultados es compleja; Sin embargo, estas pruebas ayudan a determinar si los estudiantes canadienses alcanzan niveles similares de rendimiento más o menos al mismo tiempo en sus estudios. Las evaluaciones PCAP, y antes las del SAIP, incluyen información sobre los contextos en los que tienen lugar las matemáticas, la lectura y la escritura, y la enseñanza de las ciencias en los diferentes sistemas educativos de Canadá. La información de contexto se recopila a través de cuestionarios completados por los estudiantes, maestros y directores de escuela. Los estudiantes responden a preguntas sobre su entorno de aprendizaje y la importancia que atribuyen al sujeto en evaluación.

Por otra parte, Canadá desarrolla un meta – informe de los resultados que se obtienen tanto en los programas internacionales como en el que acabamos de analizar del CMEC. El informe *Assessment Matters!* (¡Cuestiones de evaluación!) es una serie de apuntes de investigación orientados a las políticas diseñadas para explorar las cuestiones educativas en Canadá y sus provincias. Estos apuntes se basan en los resultados de los programas internacionales y nacionales de evaluación, incluyendo el Programa Pan-Canadiense de Evaluación (PCAP), el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA), el progreso en el Estudio Internacional de la Alfabetización Lectura (PIRLS), y las tendencias en Internacional de Matemáticas y Ciencias (TIMSS).

En tercer lugar, el CMEC coordina y participa en una serie de actividades de investigación con estudios y datos clave que proporcionan los indicadores relativos a la educación en Canadá. Muchas de las actividades se desarrollan a través del Consejo Canadiense de Estadística Educativa (CESC, por sus siglas en inglés), una colaboración entre CMEC y *Canada Statistics*. El CESC desarrolla el Informe del Programa Pan-canadiense de Indicadores Educativos (PCEIP por sus siglas en inglés), el cual proporciona un conjunto de estadísticas sobre los sistemas de educación en Canadá para que los responsables políticos, los profesionales y el público en general puedan supervisar el

rendimiento de los sistemas educativos en todas las jurisdicciones (estados) y en el tiempo. Por otra parte, el PCEIP se centra también en la armonización de datos a través de las jurisdicciones de Canadá. Se actualiza dos veces al año. Estos informes contienen información de cinco categorías: contexto de la población, financiación de los sistemas, datos generales de la educación primaria y secundaria (incluyendo matrícula, educadores, graduación de la escuela secundaria, logro del estudiante, e información y tecnologías de la comunicación), datos generales de la educación postsecundaria (incluyendo matrícula, tasas de finalización y graduación, educadores, investigación y el desarrollo, alfabetización, y nivel educativo de la población de 25 – 64 años) y, en quinto lugar, promociones⁶¹ (a la educación superior y al mercado laboral) y resultados.

Por último, el programa *Learn Canadá 2020* es el marco que utilizaran los poderes públicos para mejorar los sistemas de educación de Canadá, las oportunidades de aprendizaje y los resultados generales de educación. *Learn Canadá 2020* reconoce la relación directa entre una población bien educada y una economía basada en el conocimiento vibrante en el siglo XXI, una sociedad socialmente progresista, sostenible y mejores oportunidades de crecimiento personal para todos los canadienses. *Learn Canadá 2020* refleja las prioridades educativas de los canadienses. Los ministros reconocen el interés nacional para garantizar una economía saludable y la importancia de la educación para el desarrollo económico.

3.4.7 Síntesis

A modo de síntesis, presentamos a continuación tres tablas (Tablas 3.4, 3.5 y 3.6) que pretenden resumir a través de un ejercicio de yuxtaposición, las competencias de los órganos responsables de las evaluaciones de la educación básica en los países seleccionados, los objetos de evaluación de cada país a nivel federal y qué competencias y/o contenidos (materias) evalúan en los estudiantes a través de las evaluaciones nacionales. Para todos los casos, tenemos que ser conscientes de que en este caso únicamente se están teniendo en cuenta las evaluaciones a nivel federal, excluyendo cualquier evaluación llevada a cabo desde los estados federados.

En la primera tabla (Tabla 3.4), referente a las competencias de los órganos responsables de las evaluaciones de la educación básica a nivel federal. Encontramos, en primer lugar, que Alemania es el país con más instituciones con competencias evaluadoras a nivel federal (4), y en comparación con el resto de países estamos ante un caso de

⁶¹ Nota: del inglés “transitions”.

sobredesarrollo institucional y diversificación de competencias, pues el resto de países federales estudiados concentran las funciones en uno o dos órganos. En el extremo opuesto encontramos a Argentina, México y Estados Unidos con una única institución con competencias evaluadoras a nivel federal. En segundo lugar, es significativo encontrar que únicamente Austria maneja a nivel federal las competencias sobre inspección educativa; el resto de países tiene esas competencias concentradas a nivel estatal o regional. En tercer lugar, la yuxtaposición nos permite advertir cuatro competencias ejercidas a nivel federal por los seis estados estudiados: la definición de estándares de calidad, la evaluación del desempeño educativo, la elaboración de informes nacionales y la implementación de estudios internacionales. Sin embargo, no en todos los casos estas cuatro competencias son ejercidas por el mismo órgano, pues en el caso de Alemania, Austria y Canadá se reparten entre dos entidades federales. En cuarto lugar, observamos que Estados Unidos es el único país de los estudiados que financia investigaciones para la mejora de las evaluaciones; como veremos a continuación en la Tabla 3.5, quizás esto tenga algo que ver con que sea el país que más se acerca a la realización de una evaluación holística de los estudiantes. De todas formas, esta es una hipótesis que no pretendemos confirmar o refutar con este trabajo.

Tabla 3.4 – Competencias de los órganos responsables de las evaluaciones a nivel federal de los países seleccionados

<div> <div>Órganos</div> <div>Competencias</div> </div>	Alemania				Austria		Argentina	México	EEUU	Canadá	
	Conferencia Permanente de los Ministros de Educación y Asuntos Culturales de los Länder (KMK).	Instituto para el Progreso Educativo (IQB).	Centro para las Evaluaciones Internacionales a Gran Escala (ZIB).	Institutos de Pedagogía Escolar – Autoridades de supervisión de las escuelas	Ministerio Federal de Asuntos de la Educación y de la Mujer (BMBF).	Instituto Federal de Investigación para la Educación, la Innovación y el Desarrollo del Sistema Escolar (BIFIE).	Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE)	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE).	Instituto de Ciencias de la Educación (IES).	Consejo de Ministros de Educación de Canadá (CMEC).	Consejo Canadiense de Estadística Educativa (CESC).
Coordinación, seguimiento y evaluación de la implementación de las reformas	•			•		•	•	•	•		
Definir estándares de calidad		•				•	•	•	•	•	•
Elaboración de informes	•					•	•	•	•	•	•
Emitir recomendaciones	•					•	•	•	•		
Evaluación del desempeño educativo	•				•		•	•	•	•	
Financiación de investigaciones para la mejora de las evaluaciones del sistema									•		
Implementar estudios internacionales y elaboración de informes nacionales			•			•	•	•	•	•	
Inspección educativa					•						

Fuente: elaboración propia.

En la segunda tabla (Tabla 3.5), sobre los objetos de evaluación, observamos, en primer lugar, como los estudiantes son evaluados en todos los países analizados junto con los datos generales y de contexto de los propios sistemas (que no se trataría de una evaluación tal y como la hemos definido en el Capítulo 1). En segundo lugar, Estados Unidos es el país que más elementos de su sistema evalúa desde el plano federal, aunque sólo la evaluación para estudiantes es obligatoria; en el extremo contrario se sitúan Argentina y Canadá con sólo tres aspectos tenidos en cuenta. Habría que analizar si el desarrollo de las instituciones responsables de la evaluación tiene alguna relación con la cantidad de evaluaciones que se realizan. En tercer lugar, solo en el caso europeo existe cierta homogeneidad en los objetos de evaluación; en el resto de regiones, los países estudiados no siguen ningún patrón común salvo el caso de los estudiantes que es transversal a todo el estudio. En cuarto lugar, Alemania y México son los únicos países con evaluación a la dirección de los centros, y solo en el caso alemán ésta es obligatoria. En quinto lugar, sólo los países europeos evalúan a sus docentes con carácter obligatorio. La educación de adultos, en sexto lugar, solo es evaluada a nivel federal por EEUU. Y, por último, los programas y las políticas únicamente se evalúan en Argentina y EEUU.

Tabla 3.5 – Objetos de las evaluaciones a nivel federal de los países seleccionados

Países	Alemania	Austria	Argentina	México	EEUU	Canadá
Objetos de evaluación						
Centros	•	• ⁶²	-	•	•	-
Contexto socioeconómico	-	-	-	-	•	•
Directores	•	-	-	•	-	-
Educación de Adultos	-	-	-	-	•	-
Estudiantes	•	•	•	•	•	•
Profesorado	•	•	-	•	-	-
Programas y políticas	-	-	•	-	•	-
Sistemas nacionales de educación – datos generales y de contexto	•	•	•	•	•	•

Fuente: elaboración propia. Leyenda: • = obligatoria • = optativa • = no se especifica

⁶² La inspección realiza seguimientos obligatorios de los centros, pero además éstos pueden adherirse voluntariamente al proyecto SQA online de autoevaluación de centros que propone el Ministerio Federal de Educación y Asuntos de la Mujer

En la tercera tabla (Tabla 3.6), referente a las competencias y contenidos evaluados en los estudiantes, encontramos que la Lengua y las Matemáticas son transversales a todos los países, incluso en el caso de Argentina, único país de los seis analizados que no está en la OCDE, aunque participe en PISA. En segundo lugar, las artes, la educación cívica y las habilidades socio – emocionales sólo son evaluadas en un caso (EEUU las artes y la educación cívica, y México las habilidades socio – emocionales). En tercer lugar, el país que más elementos de análisis tiene en cuenta a la hora de evaluar a los estudiantes es EEUU, teniendo en cuenta el doble de aspectos que el resto de países, que únicamente añaden un elemento adicional a la Lengua y las Matemáticas. En cuarto lugar, los países europeos son los únicos que evalúan la lengua extranjera a nivel federal. De nuevo, en quinto lugar, igual que en el caso de los objetos de evaluación, sólo existe homogeneidad en la región europea, pues mientras que Argentina evalúa las Ciencias Sociales, México evalúa las habilidades socio – emocionales; y, mientras EEUU tiene en cuenta hasta cuatro aspectos adicionales a los transversales, Canadá solo evalúa las Ciencias Naturales. Estados Unidos es el país que más cerca está de una evaluación holística de sus estudiantes, si no fuera porque deja fuera todos los componentes socio-afectivos de la educación.

Tabla 3.6 – Competencias y contenidos evaluados en las evaluaciones nacionales a estudiantes

Países (Programa)	Alemania (VERA)	Austria (AHS y BHS)	Argentina (ONE)	México (PLANEA)	EEUU (NAEP)	Canadá (PCAP)
Competencias / Contenidos						
Artes	-	-	-	-	•	-
Ciencias Naturales		-	-	-	•	•
Ciencias sociales			•	-	• ⁶³	-
Educación cívica	-	-	-	-	•	-
Habilidades socio – emocionales	-	-	-	•	-	-
Lengua (lectura, escritura)	•	•	•	•	•	•
Lengua extranjera	•	•	-	-	-	-
Matemáticas	•	•	•	•	•	•

Fuente: elaboración propia

Para concluir esta síntesis queremos destacar que es fácilmente observable la influencia de estudios supranacionales, como PISA, en todos los países analizados, pues la única

⁶³ El Programa NAEP prevé evaluaciones sobre Historia de EEUU y Geografía.

confluencia de todos ellos es que evalúan a los estudiantes y en las competencias lingüística y matemática. Para el resto de aspectos no se pueden sacar conclusiones generales más allá de que las artes, las ciencias sociales y las humanidades son las grandes olvidadas en la evaluación de estudiantes y que los elementos de gestión del sistema educativo (administración, centros y directores) lo son a la hora de evaluar el sistema en su conjunto.

CAPÍTULO 4: LA DESCENTRALIZACIÓN EDUCATIVA EN ESPAÑA

En este capítulo introducimos una dimensión fundamental para delimitar la evaluación de los sistemas educativos de las diferentes Comunidades Autónomas españolas: la descentralización educativa. Repasamos su conceptualización, analizamos las diferentes razones que han promovido estos procesos en los diferentes países y presentamos las principales ventajas e inconvenientes. Centrándonos en el caso español, repasaremos detenidamente su proceso, la distribución competencial entre los distintos niveles de gobierno y recogemos algunas líneas de mejora.

4.1 Introducción

En nuestro intento por delimitar el marco teórico de la evaluación de sistemas educativos, ya hemos estudiado la relación de la evaluación con la globalización y otras tendencias, y ahora lo haremos con la descentralización de los sistemas, entendiendo que esta relación es importante de acotar si queremos estudiar estos procesos en el ámbito de las Comunidades Autónomas. La descentralización educativa no nos debe resultar novedosa en este marco teórico porque ya la tratamos en el Capítulo 2 al hablar de las implicaciones del *accountability* en la gestión pública. En este sentido, Puelles (2009) considera a la descentralización en dos sentidos: como una tendencia internacional resultado de los procesos globalizadores y, como palanca del modelo neoliberal de estado del bienestar. A propósito de esta idea, es oportuno destacar la relación entre globalización y descentralización que establecen Astiz, Wiseman y Baker (2002) y que consideran que ha generado sistemas educativos paradigmáticos en los que se dan combinaciones imposibles. Estas combinaciones son las que trataremos de analizar en este capítulo.

Empezaremos por conceptualizar la descentralización educativa, señalaremos las tendencias que han promovido este proceso de distribución de competencias entre diferentes niveles del estado y por último, nos centraremos en el caso español estudiando más detenidamente el proceso que ha desarrollado y cómo se ha ido concretando en la legislación.

4.2 Conceptualización, modelos, ventajas e inconvenientes de la Descentralización Educativa

La descentralización tuvo su momento de protagonismo en la literatura académica durante la década de los noventa⁶⁴ pero aun hoy en día es un elemento recurrente cuando se habla de la eficacia de los sistemas educativos, aunque no está exento de controversia. Según autores como McGinn y Welsh (1999) y Dyer y Rose (2005) surge como resultado de la desilusión que generó el modelo centralizado en la década de los 80 (PNUD, 2003), y desde entonces la proliferación de este tipo de procesos ha ido siendo cada vez más frecuente. Da igual si los estados eran unitarios o federales, las competencias educativas estaban en el debate sobre dónde y cómo favorecerían más a la eficacia del sistema y a la mejora de la calidad educativa en último término. El papel de los organismos

⁶⁴ Dando lugar, por ejemplo, en 1992 a un monográfico en Revista de Educación (número 299). Consultar en: <http://www.mecd.gob.es/revista-de-educacion/numeros-revistaeducacion/numerosanteriores-1992/r-e299.html> (Consultado en marzo de 2016).

internacionales también fue determinante. UNESCO o Banco Mundial promovieron encuentros de buenas prácticas (UNESCO, 2005) e implementación de procesos concretos de descentralización en diversos países (Burki et al., 1999) muchas veces a través de ayudas económicas condicionadas al cumplimiento de determinadas políticas, como las llevada a cabo por el Banco Mundial en América Latina en los años noventa (McNamara, 2007).

A continuación nos detendremos a repasar algunas de las conceptualizaciones más relevantes que se han escrito sobre descentralización educativa. Seguidamente, describiremos los diferentes tipos de descentralización y los principales modelos de organización del estado desde el punto de vista de la distribución de competencias. Finalmente, recorreremos las ventajas e inconvenientes de la descentralización a través de las opiniones de expertos y resultados de diferentes investigaciones.

4.2.1 Conceptualización

En general se acepta que la descentralización implica autoridad, recursos y responsabilidades distribuidas entre los diferentes actores del sistema (Dyer y Rose, 2005). Pero es bastante común en la literatura académica que este término se diferencie de conceptos como autonomía, desconcentración, delegación, devolución, desregulación, y otros. Así que es necesaria una acotación conceptual antes de entrar en las diferentes definiciones de descentralización. En primer lugar, y siempre dentro del mismo campo léxico, la ‘autonomía’ se refiere a la capacidad individual y colectiva de los actores locales para actuar, más allá de la organización del sistema político – administrativo (Batista, 2011).

En segundo lugar, las diferencias entre desconcentración, delegación y devolución han sido tratadas por autores como Daun (2007), Dyer y Rose (2005), García Garrido (2005), Karlsen (2000) o McNamara (2007), entre otros. En términos generales, estos tres conceptos pueden ser entendidos como formas de descentralización. La ‘desconcentración’ educativa se refiere a la reorganización de la toma de decisiones y la burocracia dentro del Ministerio de Educación. En un sistema desconcentrado, el gobierno central retiene toda la responsabilidad, pero la administración está a cargo de las oficinas regionales o de distrito. La desconcentración del sistema educativo puede ser el primer paso dado por los gobiernos en los esfuerzos de descentralización. García Garrido entiende la desconcentración como aquella que “se conforma con constituir puntos periféricos de promoción y/o ejecución de actividades, pero la responsabilidad sigue estando confiada a los órganos centrales” (2005, p. 34).

Por su parte la ‘delegación’ sería la transferencia administrativa o legal de responsabilidades a niveles de administración inferiores democráticamente elegidos o

conformados (escuelas, juntas de distrito, etc.). Delegar normalmente implica una transmisión de tareas y responsabilidades administrativas relacionadas con funciones específicas, por lo general definidas por las autoridades centrales. En este sentido, Karlsen (2000, p. 526) afirma que “la delegación de las tareas no significa necesariamente un cambio de poder debido a que los agentes locales, en general, sólo se les da el papel de la ejecución de las decisiones tomadas a nivel central”.

Por último, la ‘devolución’ es la transferencia permanente de responsabilidades en la toma de decisiones en la educación del gobierno central a los niveles inferiores de gobierno, tales como provincias, municipios y distritos. Un ejemplo es Chile, donde el gobierno central proporciona el noventa por ciento de los fondos de educación sobre una base per cápita, pero ha transferido la responsabilidad de proporcionar educación a los gobiernos municipales (Winkler y Gershberg, 2003).

En definitiva, tal y como lo plantea Gairín basándose en la aproximación de Hanson (1997)

la desconcentración supone transferencia de tareas y cometidos, pero no de autoridad; la delegación, transferencia de autoridad y cometidos, que pueden ser retirados a voluntad del que delega; devolución o traspaso, como transferencia permanente de autoridad a una unidad para que actúe de manera libre o independiente; desregulación, como identificación de la falta de decisiones a nivel central, y privatización, como transferencia de responsabilidad y recursos del sector público al privado (p. 14).

Daun (2007) es más específico al delimitar las diferencias entre estos conceptos. Daun, establece dos tipos de descentralización: administrativa y política, y sitúa la desconcentración como una descentralización administrativa y la devolución como descentralización política. La delegación para Daun es una forma mixta de descentralización administrativa y política porque se traslada la toma de decisiones (administrativa) de arriba hacia abajo pero es retornable (política). Dyer y Rose (2005) también se unen a esta corriente, y en este caso, los autores diferencian entre descentralización funcional y territorial (Batista, 2011; Bray, 2003), e identifican la desconcentración, la delegación y la devolución como “formas de organización” dentro de la descentralización territorial.

Estos autores (Daun, 2007; Dyer y Rose, 2005) y algunos otros (Cumming y Riddell, 1994; McNamara, 2007; Nadorowski y Andrada, 2004; Ornelas, 2004; Rondinelli et al., 1989;) también consideran la privatización como una forma de organización de la descentralización. La razón de esto reside en considerar que los gobiernos se desprenden de sus responsabilidades y funciones, lo que implica una transferencia prevista de poderes a

manos privadas, una reducción de la facultad estatal de las escuelas y por lo tanto la redistribución de poderes. Esta forma de descentralización de la educación se expandió “durante la década de 1980 junto con reformas más amplias destinadas a promover la privatización en la economía en general” (Dyer y Rose, 2005, p. 106).

Una primera aproximación a la conceptualización de la “descentralización” la podemos encontrar en el trabajo de Walberg, Paik, Komukai y Freeman (2000) quienes realizan una revisión de la literatura sobre este tema y presentan diferentes puntos de vista de la descentralización y analizan estudios empíricos basados en diferentes formas de ésta, mostrando hasta veintidós definiciones y puntos de vista de la descentralización. Según este trabajo, hasta el momento de su publicación, la taxonomía de la OCDE es la más completa de todas y según ésta los ámbitos de toma de decisiones se pueden clasificar en cuatro categorías principales: (1) la organización de la instrucción, incluyendo organismos competentes (órganos que determinan la escuela asistió), la política de la escuela, tiempo de duración, libros de texto, los alumnos de agrupación, asistencia, los métodos de enseñanza y la evaluación de los alumnos de los estudiantes; (2) la planificación de la educación y el establecimiento del nivel de estructuras, incluyendo la gestión de las escuelas, el currículo, la elección de asignaturas, el contenido del curso, exámenes de calificación y acreditación; (3) Nivel de gestión de personal, incluyendo la contratación y despido de personal y salarios para el personal; y (4) la asignación de recursos y el nivel de uso, incluyendo costos detallados, uso de recursos, y el mantenimiento y los costes operativos.

Una segunda aproximación al término ‘descentralización’ la ofrece Karlsen (2000) al referirse a ella como “espectro de fenómenos con una cosa en común, el continuo centro – periferia (...) y también como conceptos relativos, dependiendo del contexto: lo que se considera la descentralización en un nivel puede ser fácilmente visto como centralización en otro” (p. 526). En este sentido, Johan Galtung ha desarrollado un marco conceptual para esto que él llama “centro periférico” (1971, p. 84), ya que habrá normalmente tanto un centro en la periferia y una periferia en el centro. Así entendida y siguiendo el razonamiento del continuum, la descentralización se refiere generalmente a un movimiento desde el centro a la periferia.

McGinn y Welsh (1999), siguiendo con la aproximación al concepto que nos ocupa, entienden que descentralizar implica cambios en la ubicación de los que gobiernan, lo que conlleva una redistribución de la autoridad política y el poder, recursos, responsabilidades y funciones administrativas. La descentralización dentro de la educación requiere la consideración de qué elementos se descentralizarán (generación de recursos, el gasto, la

contratación de los profesores, el desarrollo curricular) y en qué nivel (región, distrito y/o escuela). Parte de esta toma de decisiones implica una cuidadosa consideración de la combinación adecuada de funciones centralizadas y descentralizadas ya que, como señala Rondinelli (1990), la centralización y la descentralización no son ni diametralmente opuestas ni mutuamente excluyentes.

Lo más frecuente es referirse a la descentralización en la educación como la “transferencia o devolución de la autoridad de un nivel más alto a un nivel político o administrativo inferior, normalmente desde un gobierno central hacia gobiernos regionales o, más comúnmente, locales” (Pedró, 2009, p. 357). De acuerdo con la definición más citada, la de Rondinelli, Nellis y Cheema, (1983), la descentralización puede ser definida como

la transferencia de responsabilidades en la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos, desde el gobierno central y sus agencias, hacia las unidades de campo de agencias del gobierno, unidades o niveles subordinados del gobierno, autoridades o corporaciones públicas semiautónomas de mayor presencia, autoridades regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias (p. 13).

Pero lo cierto es que si la descentralización surge como uno de los principales lemas de política educativa en los países de la OCDE en las dos últimas décadas es porque el término engloba, en realidad, “una multitud de conceptos y de reformas, que sólo comparten el objetivo final: reducir las competencias del gobierno central en la gestión de los sistemas educativos, transfiriéndolas hacia autoridades subnacionales, ya sean regionales, provinciales o locales” (Pedró, 2009, p. 357).

Hans N. Weiler (1990) ha hecho una importante contribución a la explicación y una mejor comprensión del proceso de descentralización. Explica los diferentes motivos para la descentralización de la educación en general dividiendo la descentralización en tres categorías. La primera categoría es la descentralización como la redistribución de la autoridad del nivel central al local. Normalmente, esto se llevará a cabo a través de medidas legislativas o la asignación de los recursos. La segunda categoría es la descentralización como una estrategia para obtener una mayor eficiencia en el sector educativo. El supuesto es que la descentralización moviliza la gestión del uso de los recursos disponibles de una manera más eficiente. La tercera categoría se centra en el papel de la descentralización en el plan de estudios y la cultura de aprendizaje en las escuelas, afirmando que ésta dará más espacio para la varianza local y, a través de esto, los estudiantes estarán más motivados y se establecerá una mejor cultura de aprendizaje.

En este punto, es importante referirnos a las aportaciones que hace Puelles (1992) pues este autor considera que

para hablar de descentralización no bastaría con la existencia de un poder de decisión compartido por varios niveles de la organización, ni siquiera sería suficiente una distribución del poder de decisión entre el Estado y otros entes intermedios -llámense estos Estados federados, regiones, departamentos, comunidades autónomas, etc.- sino que sería necesaria una cesión de poderes a las llamadas comunidades territoriales básicas -comunidades o municipios- (p. 353 – 354).

Siguiendo esta idea, la descentralización no es en sí misma uniforme, sino que admite, en la teoría y en la práctica, diversos grados de realización: desde la existencia de estancias de poder centralizadas, pero con tendencias descentralizadoras, hasta la máxima autonomía local compatible con la unidad nacional.

Por otra parte, el trabajo de Weidman y DePietro (2011) es esclarecedor y permite introducir elementos novedosos. Estos autores identifican las principales razones por las que un estado puede decidir descentrar los servicios educativos (p. 2 – 5): capacitar a las poblaciones insuficientemente representadas; el aumento de todo el sistema de rendición de cuentas y la eficiencia; mejorar el acceso y calidad de la educación; la mejora de los recursos mediante el apoyo a las escuelas de las comunidades, los padres y el sector privado; la transferencia de la responsabilidad y la autoridad para la prestación de servicios educativos a los gobiernos locales o provinciales puede resultar en un aumento de la eficiencia y la rendición de cuentas por el acortamiento de la distancia entre la familia y el *policymaker* o el *policymaker* y la escuela. También puede fortalecer la demanda de los padres para una mayor calidad o mejorar la capacidad de los administradores para implementar programas. La decisión de descentralizar los fondos puede deberse a una previsión de mejora de la eficiencia, reducción de los costes, aumento de la calidad y mejora de la rendición de cuentas. Pero hay que ser conscientes, tal y como señalan Weidman y DePietro (2011) de que “con la financiación descentralizada, el gobierno central por lo general conserva algo de autoridad, tales como la contratación y distribución de los profesores, la determinación de los gastos por alumno, y escalas de sueldo del maestro” (p. 5).

Jon Lauglo y Martin McLean en su libro *El control de la educación* (1985), describen las que ellos entienden como las tres lógicas fundamentales detrás de la descentralización entendida ésta como una estrategia de gobierno: administrativa, política e ideológica. La lógica administrativa maneja el supuesto de que la administración de un sistema centralizado es innecesaria, extensa, compleja y lenta. Desde esta perspectiva, la

descentralización es una estrategia para evitar estos efectos. En la lógica política, la descentralización es vista como una forma de reducir la energía profesional y para mantener e incluso reforzar el control político y el poder. Dar más poder a los padres y la comunidad local es una forma de lograr esto. El fundamento ideológico se basa en algunos supuestos fundamentales sobre los seres humanos y la sociedad en la que el individuo se percibe como responsable e integral. Desde esta perspectiva, la descentralización en el nivel individual crea condiciones de promoción de la actividad y la responsabilidad social. En el trabajo de Karlsen (2000) sobre la descentralización llevada a cabo en Noruega, pone de manifiesto la importancia de tener en cuenta el contexto en el que se lleva a cabo la descentralización. La descentralización, dice Karlsen a este respecto, “debe ser analizada también desde una perspectiva histórica y comparada. El tiempo y el lugar en el que se produce la descentralización afectará a los argumentos y la comprensión de las razones detrás del proceso” (p. 529).

Por último, es común identificar reformas adyacentes a los procesos descentralizadores tales como “la creación de un marco político y jurídico favorable, reducción de personal del Ministerio de Educación, el fortalecimiento de la capacidad del gobierno subnacional, el establecimiento de la financiación local, el apoyo a la participación de las partes interesadas” (Weidman y DePietro, 2011, p. 5).

Hasta el momento estamos presentando la descentralización como un proceso eminentemente político y competencial, y ciertamente es así. Pero uno de los elementos críticos a la hora de plantear la descentralización es la **financiación del sistema**. Determinar el porcentaje de financiación entre diferentes niveles de gobierno es un asunto delicado que, a raíz del análisis de la literatura y tal y como veremos más adelante al analizar las ventajas e inconvenientes de la descentralización, no tiene una solución inequívoca. Por ejemplo, el trabajo de Ahlin y Mok (2007), sobre la financiación de los centros en Suecia, demuestra que los impuestos municipales afectaban de la misma manera al gasto por estudiante independientemente de si el sector escolar era centralizado o descentralizado, pero tiene un efecto menor en la ratio profesor – alumno después de las reformas descentralizadoras. Sin pretender ser exhaustivos en este punto, otros trabajos analizan esta relación entre descentralización y financiación pública en los países nórdicos y encuentran que en los últimos años ha existido un crecimiento de una descentralización que busca hacer responsables a los gobiernos locales, y cada vez más a los propios centros, de la calidad de las escuelas y los servicios educativos (Helgoy y Homme, 2006). Según los datos del proyecto PISA 2000 y 2003, algunos países como Suecia y Finlandia, parecen lograr

estos objetivos (reflejados en excelentes resultados académicos) sin pagar un alto precio en términos de desigualdades en el rendimiento académico de sus alumnos (OCDE, 2004).

Por su parte, Ontiveros (2003) pone de manifiesto que desde el proceso descentralizador puesto en marcha en México en 1992 con el ANMEB “el gasto en educación básica no sigue un criterio para mejorar la equidad del ingreso, ni tampoco lo hace el desempeño educativo entre las diferentes entidades federativas” y “en cuanto a la eficiencia del gasto público, las escuelas privadas son más eficientes que el sistema público y dentro de éste, el sistema federal desaparecido en 1992 (...), era más efectivo que los sistemas estatales” (p. 93).

En la Educación, como en otros ámbitos de intervención del sector público, se mantiene un debate permanente, tanto académico como político, acerca del nivel óptimo de **descentralización del gasto público**. Los argumentos generales son de aplicación, y se confía en que la actuación de los gobiernos regionales mejore la eficacia del sistema educativo, favoreciendo una toma de decisiones más ajustada a las necesidades de los usuarios que en el caso de una gestión centralizada (Albi, González – Páramo y Zubiri, 2000). Los niveles inferiores de gobierno disponen de información más precisa que el gobierno central a la hora de identificar las necesidades (educativas, sanitarias, urbanísticas) de la población. Estas ventajas de la descentralización se acrecientan si los individuos pueden elegir su localidad (o región, en el caso español) de residencia en función de la combinación de impuestos y servicios públicos que ofrezcan los gobiernos locales o regionales. Sin embargo, como señalan San Segundo y Vaquero (2007)

en la práctica, una reducida movilidad interregional de la población puede limitar esos efectos positivos de la descentralización. Sin embargo, los argumentos de información, cercanía al usuario, y mejora en la gestión siguen favoreciendo la eficiencia de un sistema educativo descentralizado frente a uno de carácter centralizado. La excepción vendría referida a la política de becas que, por sus objetivos redistributivos, debiera mantenerse bajo control y financiación directa del gobierno central (San Segundo, 2005). Los objetivos de equidad en general, y los de igualdad de oportunidades en particular, se suelen asignar a los gobiernos centrales más que a los regionales o locales (p. 286).

La tendencia internacional es clara y está dirigida hacia mayores cotas de autonomía escolar, una tendencia íntimamente relacionada con los procesos de descentralización y que persigue reforzar los incentivos de la eficiencia, a la búsqueda de la calidad, ya que los resultados de PISA encuentran una relación entre autonomía y rendimiento (Schleicher, 2005).

Relacionado con esta idea de autonomía escolar podemos situar la apuesta de Caldwell (2009) por una mayor **descentralización horizontal**, o descentralización en redes. Según

este autor, las cuestiones relacionadas con la descentralización “han sido consideradas hasta ahora como relacionadas con la distribución de autoridad, responsabilidad y rendición de cuentas en un continuo vertical. Esto se extiende a la provisión de apoyo de un nivel a otro nivel subsidiario” (p. 60). Sin embargo, prosigue el autor,

se han producido cambios dramáticos en algunos lugares en los que la gestión basada en la escuela es una característica importante, y donde se espera un alto nivel de personalización en el aprendizaje. Cada vez más, en algunos lugares, un complejo conjunto de asociaciones de un tipo u otro a través de los sectores públicos y privados están en pruebas, y se requiere una capacidad para tener éxito en dicha sinergia. Las soluciones pueden implicar las asociaciones público-privadas, redes de emprendedores sociales, y la filantropía (p. 60).

Esta reflexión es muy interesante porque llega al fondo de una cuestión y es que quien recibe la competencia también tiene que tener libertad para aceptarla y para gestionarla, pudiendo recurrir a financiación alternativa; de esta forma, la descentralización pierde esa verticalidad de la que habla Caldwell y entra en una ‘nueva dimensión’: las redes. Para Caldwell el caso de Inglaterra es paradigmático porque

es un ejemplo de un gobierno que ha desarrollado un compromiso con la transformación de su sistema de educación pública, y se ha hecho un progreso significativo en el logro de la misma. Los elementos de la estrategia incluyen un enfoque en la personalización, un cambio de la amplia serie de escuelas especializadas en el nivel secundario, un papel más amplio para el sector privado, los avances en la remodelación de la profesión docente y el desarrollo de liderazgo en una escala que tiene sin contrapartida (p. 60).

Esta nueva dimensión de la descentralización, que asume un alto grado de autonomía de la gestión escolar implica (Caldwell, 2008) (Caldwell, 2009, p. 64):

- El centro de la organización es el estudiante: el estudiante es la unidad más importante de la organización - no es el aula, la escuela y el sistema escolar - y hay consiguientes cambios en los métodos de aprendizaje y la enseñanza, y el apoyo de aprendizaje y enseñanza.
- El éxito está en la capacidad de producir y gestionar redes: las escuelas no pueden alcanzar las expectativas para la transformación actuando solas u operando en una línea vertical de apoyo desde el centro de un sistema escolar al nivel de la escuela, el aula o estudiante. Los enfoques horizontales son más importantes que los enfoques verticales aunque estos últimos seguirán teniendo un papel importante que desempeñar. El éxito de una escuela depende de su capacidad para unirse a las redes o federaciones para compartir conocimientos, problemas de dirección y uso de recursos.

- Liderazgo redistribuido: el liderazgo se distribuye a través de las escuelas en las redes y federaciones, así como dentro de las escuelas, a través de programas de aprendizaje y enseñanza, y el apoyo de aprendizaje y enseñanza.
- Las redes serán multidisciplinarias y acogerán instituciones de distinta naturaleza: las redes y federaciones implican una serie de individuos, agencias, instituciones y organizaciones de todos los sectores públicos y privados en los centros educativos de enseñanza y no gubernamentales. Los líderes y gerentes en estos sectores y entornos comparten la responsabilidad de identificar y luego desplegar con eficacia y eficiencia los tipos de apoyo que son necesarios en las escuelas. Las sinergias no ocurren simplemente por su propia voluntad. El personal y otros recursos se asignan para energizar y sostenerlos.
- Las nuevas asignaciones de recursos toman en cuenta los avances en la personalización del aprendizaje y la creación de redes de expertos y de apoyo.

Si bien existe una tendencia hacia la descentralización en la mayoría de las naciones, está claro que hay responsabilidades que se encuentran definidas en el nivel central de gobierno. El interés actual en la personalización del aprendizaje y una agenda de transformación que exige altos niveles de logro para todos los estudiantes en todos los ajustes ha dado lugar a patrones de apoyo fuera un continuo vertical, como un desarrollo complementario en los arreglos laterales a través de las redes y federaciones. En este sentido concluye Caldwell afirmando que “existe, pues, una nueva dimensión en el discurso sobre la centralización y la descentralización, y la gestión de la reforma educativa que es complejo, pero prometedor en su potencial, para ayudar en la consecución de las expectativas” (2009, p. 65).

Antes de entrar a analizar los diferentes modelos de Administración educativa en función de su posición en el *continuum* centralización – descentralización, es interesante detenerse en dos formas de descentralización: **regionalización y municipalización**. Según García Garrido (2005) se entiende por regionalización “lo que en teoría política suele corrientemente denominarse “descentralización política territorial”. La razón fundamental para utilizar “regionalización” y no “descentralización política territorial” es porque ésta última no me parece semánticamente aplicable a numerosos países” (p. 32). A su juicio, “un sistema puede descentralizarse en la medida en que antes está centralizado.” (p. 32). Pero, dado que nos encontramos con países que no han partido de una centralización política, sino que la han ido asumiendo a lo largo del tiempo, este autor prefiere hablar de regionalización “o de ‘sistemas regionalizados’ a la hora de referirme a aquellos que *ab initio*

[sic] han sido contruidos sobre la base de respetar las autonomías de los poderes regionales o locales que lo integran” (p. 32). Regionalización, por lo tanto, se utiliza como tendencia opuesta a la centralización, también concebida aquí territorialmente.

Por su parte, la municipalización tiene que ver con la descentralización hasta el nivel local de administración pública. En algunos países, el programa de descentralización da autonomía a la municipalidad o al distrito para decidir cómo organizar la toma de decisiones dentro de su territorio. El tipo de disposición de la comunidad o escuela local está, en gran medida, determinada por el marco establecido a nivel central del Estado. En Suecia, por ejemplo, existe una “gran variación en la forma en la que los municipios organizan las modalidades de toma de decisiones por debajo del nivel municipal, mientras que en muchos otros países existe un marco más estricto y detallado establecido desde el nivel central” (Daun, 2007, p. 36).

4.2.2 Modelos de descentralización educativa

Una vez tenemos acotado qué entendemos por descentralización educativa y hemos delimitado los tipos y formas de descentralización que nos podemos encontrar en los diferentes estados, podemos referirnos a los modelos de descentralización. Seguimos en la idea de que no existen formas puras ni estáticas de descentralización de sistemas educativos, sino que se trata de un *continuum*, y por lo tanto los modelos que se presentan son esquemas genéricos de cómo se articulan las competencias educativas en diferentes países. En este sentido, Weiler (1990) tiene una visión bastante crítica de las estrategias de descentralización, y se encuentra con que hay una tensión entre los esfuerzos de descentralización y la necesidad de un control central. Después de estudiar varios sistemas educativos, llega a la conclusión de que la descentralización total rara vez se produce. Aún así, este autor entiende la descentralización como una manera importante de manejar los conflictos y sirve para dar a los niveles inferiores lo que se llama “legitimación compensatoria”, es decir, en palabras de Karlsen (2000) “el Estado moderno tiene que compensar “la erosión de la legitimidad” y la descentralización es una forma retórica de mejorar su legitimidad y por lo tanto mantener el poder” (p. 528).

Un primer acercamiento a los modelos de sistemas educativos en función de la distribución de competencias lo encontramos de la mano del profesor García Garrido (2005) quien diferencia fundamentalmente tres sistemas:

- Sistemas básicamente centralizados: Francia, Italia, Portugal, Grecia, Europa Oriental – regímenes comunistas hasta la caída del Muro de Berlín –, China, países árabes, nuevos

estados surgidos de la descolonización en el siglo XX y jóvenes nacionales del continente asiático – por ejemplo, Pakistán –.

- Sistemas regionalizados: diferenciando tres esquemas diferentes de regionalización: 1) “la Administración educativa no es directa competencia del gobierno central o de órganos centrales especializados de la nación, sino que recae sobre los gobiernos u organismos de los Estados o territorios federados que la conforman” (p. 52): Suiza, Alemania, Canadá y Australia. 2) Reino Unido “en el que han gozado de notable tradición y peso las comunidades locales, pero en el que después se ha evidenciado una intervención directa más acusadas de la nación o, si se prefiere, del gobierno central” (p. 52). 3) Estados Unidos de América “ya que, aparte de considerarse allí a la educación como responsabilidad de cada Estado, se da además el caso de que quienes verdaderamente gestionan y gobiernan el sistema educativo son las comunidades locales” (p. 52)
- Sistemas descentralizados: “sistemas educativos que si bien parten de estructuras administrativas inicialmente centralizadas, han llegado después a poseer una descentralización mayor o menor según los casos”: Austria, Japón, Bélgica, España, países nórdicos (Suecia, Noruega y Dinamarca), países latinoamericanos (Argentina, Brasil, México y Venezuela) (pp. 68 – 76).

Una segunda propuesta la encontramos en el trabajo de Pedró (2009) quién consideró como punto de partida el porcentaje de decisiones tomadas en cada uno de los niveles de gobierno y, al mismo tiempo, el porcentaje de participación en el gasto público en educación de cada uno de ellos, cogiendo los datos del *Education at a Glance* del 2008. Este autor identifica cuatro modelos: centralizado, autónomo, federal y municipal:

- El modelo centralizado, “países donde la mayor parte de las competencias están en manos del gobierno central o, de no ser así, por lo menos la mayoría del gasto público en educación es presupuestado y ejecutado por el gobierno central” (p. 358). Bajo este modelo distinguimos dos modalidades distintas:
 - o “El gobierno central dispone de la mayoría de las competencias y también de mayor responsabilidad y autonomía en materia de gasto público educativo” (p. 358): Grecia, Portugal, Luxemburgo y Turquía.
 - o “La mayor parte del gasto educativo se presupuesta y ejecuta por parte del gobierno central pero, además, otros niveles de gobierno tienen una

intervención significativa en los procesos de toma de decisiones” (p. 359): España, Francia y Japón.

- El modelo autónomo, “el gobierno central sigue contando con un papel predominante, puesto que no sólo presupuesta y ejecuta buena parte del gasto público en educación, sino que se reserva determinadas competencias que, en la práctica, le confieren el papel rector fundamental en materia educativa” (p. 359). Además, “el gobierno central dicta los objetivos y pone en pie los mecanismos de evaluación para medir su logro, confiriendo la máxima autonomía a los centros escolares en cuanto al modo y forma de llevar a cabo sus objetivos” (p. 359): Países Bajos, Nueva Zelanda, República Checa y Eslovaquia.
- El modelo federal o regionalizado, “caracterizado por el protagonismo de los estados, regiones o provincias en los que se divide el país, y que acostumbran a ser soberanos en esta materia, dejando en manos del gobierno federal unas posibilidades de intervención política o financiera muy reducidas” (p. 359). Este modelo ha dado lugar a dos modalidades distintas:
 - o “Cada estado se configura como una Administración educativa fuertemente centralizada donde los restantes niveles de gobierno tienen una relevancia mínima” (p. 359): Australia y México.
 - o “Cada uno de los estados puede decidir dotarse de una estructura interna de gobierno o de financiación más o menos centralizada” (p. 360): Austria, Bélgica, Canadá y EEUU.
- El modelo municipal, dos modalidades:
 - o “los municipios de una forma predominante se ocupan de proveer, organizar y gestionar la enseñanza para cumplir los objetivos marcados por el gobierno nacional. La cuota de autonomía de los centros escolares, a pesar de existir, es comparativamente baja” (p. 360): Finlandia e Islandia.
 - o “Una participación muy significativa de los propios centros escolares, sin negar la premisa mayor de que las competencias y las responsabilidades fundamentales están siempre en manos de los gobiernos municipales” (p. 360). Este es el modelo mayoritario en la OCDE: Dinamarca, Noruega, Suecia, Corea, Polonia, Hungría e Inglaterra.

Por último, destacamos la clasificación de modelos de sistemas de Puelles (1992), actualizado en 2009 como veremos más adelante, que desarrolló sobre la base de cinco

preguntas: a) ¿quién toma la decisión sobre la ordenación básica de la educación?, es decir: ¿quién determina el número de niveles educativos (primaria, secundaria, etc.) que constituirán el sistema educativo, el número de cursos académicos que integrarán los niveles, la duración de la escolaridad obligatoria, los requisitos de acceso de un nivel educativo a otro? b) ¿quién establece las condiciones para obtener los correspondientes títulos académicos; quién expide los títulos?. c) ¿quién toma la decisión sobre el currículo, es decir, el conjunto de objetivos, contenidos, métodos y criterios de evaluación de cada uno de los niveles educativos que componen el sistema educativo? d) ¿quién controla, inspecciona o supervisa el sistema educativo? e) ¿quién financia el sistema educativo?. En estas preguntas no hay ninguna referencia a la participación en la organización de la educación porque este autor no considera que este aspecto afecte a la descentralización aunque sí a su democratización. Los siguientes modelos dice Puelles que están contruidos “de acuerdo con los tipos ideales de corte weberiano” (1992, p. 357), y son cinco⁶⁵:

- Modelo centralizado de educación: Este modelo sería aquel en el que todo se decide desde el centro, todo se ejecuta por los órganos locales del Estado y todo se supervisa por los agentes del poder central y las comunidades territoriales básicas carecen de competencias sustantivas en educación. Describe el modelo francés destacando una tendencia descentralizadora en el país más centralizado de Europa. Ejemplo: Francia.
- Modelo centralizado intermedio: Este modelo estaría situado entre el centralizado y el federal y afirma que comparte con el primero una larga tradición y la atribución de una buena parte de las competencias educativas al Estado, mientras que se asemeja al segundo por la existencia de una comunidad territorial con competencias propias interpuestas entre el poder central y las comunidades locales – regiones y provincias –. No obstante, Puelles aclara que el paso de un modelo centralizado a otro intermedio exige normalmente un cambio constitucional y una implantación gradual, porque la creación de una entidad territorial interpuesta entre el poder central y las comunidades locales puede suponer una nueva distribución territorial del poder y, en consecuencia, un nuevo reparto de competencias. Ejemplos: Italia y España.
- Modelo de descentralización federal: Se trata de un modelo de centralización a nivel intermedio donde sí que existe una cesión de soberanía a los estados, provincias, etc., pero ésta no pasa de ahí formando diferentes subsistemas centralizados dentro de un mismo sistema federal. Afirma que los países incluidos en este modelo suelen arbitrar

⁶⁵ En este caso también se mantienen los ejemplos del autor, pero siendo conscientes de que estos ejemplos eran válidos en 1992 y posiblemente ahora, dado este carácter dinámico de los sistemas educativos, no se encuentren en el mismo modelo en el que les situó el autor.

fórmulas de coordinación y de cooperación, que suelen ser vistas con recelo porque se teme que debajo de esas técnicas se oculte la voluntad centrípeta del poder central. Por otra parte, considera que las técnicas de cooperación no se han desarrollado lo suficiente, quizás porque resulte difícil cooperar cuando en el fondo de las cosas late un conflicto de poderes o una distinta interpretación de lo que se considera el interés general de la nación. Ejemplo: Alemania.

- Modelo de descentralización federal y comunal: Este modelo es realmente minoritario. Estamos ante una diversidad de sistemas, debajo de la cual se constata la existencia de tres instancias de poder que de un modo u otro deciden en materia de educación. (Gobierno federal, Estados miembros, las comunidades locales). Ejemplo: Suiza y Estados Unidos.
- Modelo de descentralización comunal académica: el grado de descentralización no acaba en las autoridades locales, sino que llega hasta el interior de los centros docentes. Sin embargo, cumpliéndose las tendencias compensadoras, afirma que a medida que aumenta la complejidad del sistema educativo, aumenta también la labor ministerial, posiblemente por esa necesidad propia de los sistemas descentralizados de establecer criterios básicos que impongan una mínima uniformidad al sistema. Así iban apareciendo normas básicas. Ejemplo: Reino Unido.

En un trabajo posterior, el propio autor (Puelles, 2009) modifica esta clasificación estableciendo dos separaciones. En el modelo centralizado hace una división con aquellos sistemas “que siendo centralizados han manifestado legislativa y orgánicamente tendencias hacia la descentralización – Francia a partir de la creación administrativa de la región, sería uno de estos modelos” (p. 8). En el modelo centralizado intermedio, diferencia entre “aquellos países que tienen un Estado regional y, en consecuencia, los entes territoriales que constituyen las regiones desarrollan competencias de educación de alguna entidad – Italia” y “España, con su Estado autonómico, más desarrollado que el caso italiano pero menos exigente que los modelos siguientes” (p. 8).

Existe una paradoja en la literatura académica al respecto de la relación entre los procesos de descentralización y el rol que debe jugar el estado central en estos procesos, y es que está relativamente aceptada la idea de que para lograr una descentralización efectiva y exitosa es necesario un gobierno central fuerte. Así lo afirman autores como Darder y Gairín (2005), García Garrido (2005), Gibton y Goldring (2011), San Segundo y Vaquero (2007), Tedesco (citado en Bas, 2005) o Viñao (1994), quienes apuestan por un gobierno central fuerte que avale la igualdad de oportunidades y garantice la fijación de objetivos

comunes, un sistema de evaluación suficientemente desarrollado y contrastado y un dispositivo eficaz y con recursos para aplicar medidas compensatorias que introduzcan equidad en un sistema que podría ser inequitativo si se deja en manos de las leyes del mercado. Según Darder y Gairín (2005) lejos quedan ya los planteamientos ‘keynesianos’ de los años 80 donde un gobierno central fuerte podía ser la base firme del Estado del Bienestar, pues “las sucesivas crisis económicas y los procesos de globalización han potenciado su debilidad como planteamiento y fomentado apuestas por los procesos de descentralización de los servicios públicos” (p. 7). Sin embargo no creemos que la utilidad de la fortaleza del gobierno central esté en entredicho, sino que, al contrario, lo acertado es acercar ese gobierno fuerte a los ciudadanos, descentralizando.

En este debate, tal y como estamos viendo a la luz de los diferentes modelos de sistemas, los movimientos descentralizadores acaban muchas veces instaurando “centralizaciones” de más reducido espectro, en el ámbito de una región concreta o territorio determinado. A este respecto, García Garrido afirma que

en el fondo, sus promotores no han renunciado al nacionalismo en cuanto esquema mental de construcción política, sino que lo adoptan con más energía si cabe para defender lo que consideran sus peculiaridades propias y sus rasgos “nacionales” diferenciados. Es la emergencia de los pequeños “nacionalismos” que hoy estamos viendo emerger en abundantes lugares, especialmente en Europa (p. 37).

En definitiva, siguiendo las palabras de Meyer (2009, p. 470) “la descentralización es un calidoscopio conceptual en el que las contingencias situacionales y funcionales no articuladas crean significados siempre nuevos y desconcertantes”. Para este autor la forma con más probabilidades de tener éxito sería una que mezcle los modos centralizados y descentralizados de gobierno: “se podría asignar todas las decisiones de personal a las entidades a nivel de centro, mientras se centralizan los planes de estudio y el control de la calidad” (p. 471). A esta propuesta también se suma Francesc Pedró (2009) quien sostiene que “entre los extremos de la híper-centralización educativa de corte jacobino y la fe ciega en el mercado, muchos países han intentando encontrar un camino intermedio viable que eleve al máximo las ganancias y reduzca al mínimo los coste” (p. 367). Una solución a menudo puesta en práctica ha consistido en descentralizar la administración y la toma de decisiones tanto como ser posible, conservando al mismo tiempo una estricta regulación central sobre los ámbitos clave, como los objetivos educativos, los estándares de las titulaciones, los recursos y la evaluación de la calidad de los procesos y de los resultados. Afirma Pedró que este modelo se ha denominado “el gobierno multinivel en educación, porque todos los niveles del gobierno (central, regional, local y escolar) comparten la

responsabilidad y cuentan, al mismo tiempo, con esferas de decisión que les son propias” (p. 367). Dentro de la clasificación del propio autor este modelo es una versión del modelo municipalista porque “se caracteriza por dejar en manos de las autoridades locales el control sobre la educación, en el marco de una regulación central firme, pero que permite un amplio margen de mejora, junto a una considerable autonomía de los establecimientos escolares” (p. 368).

Sea como fuere, la determinación del grado de descentralización o centralización de un país debe decidirse en función de criterios de eficacia, de equidad, pero sobre todo sobre la base de las contingencias del país, su tradición y su capacidad de gestión de recursos en los diferentes niveles tanto para asumir competencias como para desarrollarlas con cierto grado de éxito, partiendo de la base de que en última instancia se trata de una decisión política (Puelles, 1992).

4.2.3 Ventajas e inconvenientes de la descentralización

La revisión de la literatura realizada para este capítulo nos aporta una relación de ventajas e inconvenientes de la descentralización educativa no exenta de controversias. Los autores a los que haremos referencia fundamentan sus perspectivas sobre la base de investigaciones y a evidencias políticas que surgen de la práctica de los estados y las consecuencias que emanan de estas prácticas. Estaremos refiriéndonos fundamentalmente a argumentos educativos, administrativos, políticos y económicos, tanto a favor como en contra de la descentralización. A continuación, en primer lugar, destacaremos algunas ventajas (Tabla 4.1) y, en segundo lugar, algunos inconvenientes (Tabla 4.2) por su relevancia para nuestro trabajo.

Hemos agrupado las ventajas en cuatro categorías: económicas, administrativas, políticas y educativas. En primer lugar, dada la amplitud del grupo de ventajas administrativas, hemos creado tres subgrupos que responden a la reducción de los problemas de la centralidad, la calidad de los servicios y la gestión cercana y adaptada a las necesidades. En el subgrupo de reducción de los problemas de la centralidad, se destacan algunas ventajas que van más allá de la evidencia de que dos dinámicas antagónicas se contrarrestan, y encontramos que la descentralización reduce la burocracia favorece la mayor penetración de las políticas nacionales en zonas rurales (Pedró, 2009) y descongestiona el poder central (Puelles, 1992). En cuanto a la calidad de los servicios, la descentralización mejora la prestación de servicios por la mitigación de asimetrías de información mediante el fomento de la participación social y haciendo proveedores más responsables ante los clientes (Galiani, Gertler y Schargrodsky, 2008, p. 2016). El tercer

subgrupo es el de las ventajas relacionadas con la gestión cercana y adaptada a las necesidades (Puelles, 1992), donde la descentralización aumenta la eficacia de la gestión (Weidman y DePietro, 2011) o como señala Pedró (2009) “aumenta los conocimientos de los funcionarios sobre los problemas locales y su sensibilidad con respecto a ellos” (p. 355).

Entre las ventajas económicas destacamos el trabajo de Barankay y Lockwood (2006) quienes concluyen que los gastos descentralizados son más beneficiosos; estos autores demuestran que “el gasto descentralizado es más beneficioso cuando los gobiernos centrales tienen menos competencias” (p. 1.216). Esta ventaja también la señalan Weidman y DePietro (2011) al hablar de la reasignación de la responsabilidad financiera del centro a las regiones. En este apartado cabe destacar las figuras de Friedrich A. Hayek y Wallace E. Oates. Kevin Currie – Knight en un trabajo de 2012 (Currie – Knight, 2012) analiza el pensamiento de Hayek desde el punto de vista educativo. Según este autor, Hayek esgrime varios argumentos en contra de la planificación central de la economía que deben aplicarse a las tendencias similares en el campo de la educación. Hayek argumentó que había un ‘problema del conocimiento’ en la sociedad, mediante el cual el conocimiento está, naturalmente, disperso por toda la sociedad de tal manera que los intentos de concentrarlo en un solo planificador o la planificación son, en el mejor de los casos, ineficiente y, en el peor, imposible. En el caso de Oates, la argumentación clásica a favor de la descentralización se apoya básicamente en la esperable ganancia que el proceso conllevaría en términos de eficacia y fue formulada por este autor en 1972 en su conocido Teorema [la cita literal está cogida de la traducción al español de esta obra]:

para un bien público cuyo consumo se define sobre subconjuntos geográficos de la población, y cuyos costes de provisión iguales en cada circunscripción para el gobierno central y para el respectivo gobierno local, será siempre más eficiente (o por lo menos igual de eficiente) que los gobiernos locales provean los niveles de *output* Pareto – eficientes a sus circunscripciones respectivas, la provisión por el gobierno central de *cualquier* nivel prefijado y uniforme de *output* para todas las circunscripciones (Oates, 1977, p. 59).

Según este autor, debería preferirse la descentralización porque asegura la eficacia en la asignación de los recursos (es decir, el mejor ajuste entre las preferencias y la provisión de bienes) respetando la eficacia técnica (ningún aumento del coste unitario). En un comentario de Francesc Pedró sobre el trabajo de Oates (Pedró, 2009, p. 356), este autor, siguiendo al economista de la Universidad de Stanford, sostiene que la descentralización confía en las ventajas potenciales de la competición horizontal entre proveedores locales de servicios públicos, y presenta una relación condicional que de darse sería un éxito, afirma Pedró:

Si (i) la provisión del bien público se descentraliza; (ii) los impuestos pagados por los ciudadanos reflejan los beneficios de los que gozan, y, finalmente, (iii) la movilidad no conlleva gastos y los ciudadanos pueden “votar con sus pies”, es decir, pueden elegir vivir en el lugar en donde la provisión del bien público sea mejor con sus preferencias, entonces la descentralización aproximará la provisión de ese bien a un equilibrio de mercado (2009, p. 356).

Por otra parte, un último grupo de ventajas tienen que ver con la política, y se refiere a la participación y la representación de la diversidad. A este respecto destacamos las aportaciones de Weidman y DePietro (2011) quienes entienden que la descentralización refuerza los derechos culturales indígenas, la democratización y aumenta el control local. En este mismo sentido, Pedró (2009) afirma que la descentralización neutraliza a las élites locales y mejora la representación de las minorías. Todo esto se debe a un refuerzo de los procesos democráticos porque acercar las decisiones al nivel local implica que los actores locales se interesen y formen parte de los procesos de control, gestión e implementación de políticas.

Por último, el apartado de las ventajas educativas encontradas se reduce a dos. Por una parte, a la ventaja encontrada por Pedró (2009) quien señala que la descentralización permite simplificar los procesos de evaluación y seguimiento porque se diversifican los recursos y esto facilita la tarea. Por otra parte, a la relación positiva encontrada por Barankay y Lockwood (2006) entre la descentralización y los resultados educativos a partir de las evidencias que surgen de su investigación en los cantones suizos, incluso llegan a sostener que “los estudiantes varones se beneficiaban más de la descentralización educativa cerrando la brecha de género en la educación” (p. 1216). Veremos como esta relación directa se pone en entredicho por otros autores.

Tabla 4.1 – Ventajas de la descentralización educativa

Administrativas	<p>Reduce los problemas de la centralidad:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Administración más flexible, innovadora y creativa (Pedró, 2009) <ul style="list-style-type: none"> - Aumenta la eficiencia técnica (Pedró, 2009) - Descongestión al poder central (Puelles, 1992) - Más estabilidad política (Pedró, 2009). - Mayor penetración de las políticas nacionales en zonas remotas (Pedró, 2009) - Reduce la sobrerregulación y la burocracia (Pedró, 2009)
	<p>Calidad de los servicios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Competición horizontal entre proveedores locales (Pedró, 2009) - Mejora de la calidad de los servicios (Weidman y DePietro, 2011) - Mejora la prestación de servicios por la mitigación de asimetrías de información mediante el fomento de la participación social y haciendo proveedores más responsables ante los clientes (Galiani, Gertler y Schargrodsky, 2008)
	<p>Gestión cercana y adaptada a las necesidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumenta los conocimientos de los funcionarios sobre los problemas locales (Pedró, 2009) - Aumento de la eficiencia de la gestión (Weidman y DePietro, 2011) <ul style="list-style-type: none"> - Coordinación de proyectos locales (Pedró, 2009) - Gestión más cercana a las necesidades y más ágil (Puelles, 1992) <ul style="list-style-type: none"> - Mayor capacidad de gestión a nivel local (Pedró, 2009) - Responsabilidad local (Weidman y DePietro, 2011)
	<ul style="list-style-type: none"> - Aceleración del desarrollo económico por la modernización de las instituciones (Weidman y DePietro, 2011) - Gastos descentralizados más beneficiosos (Barankay y Lockwood, 2006) <ul style="list-style-type: none"> - Pensamiento de Hayek en educación (Currie – Knight, 2012) - Reasignación de la responsabilidad financiera del centro a las regiones (Weidman y DePietro, 2011) <ul style="list-style-type: none"> - Reducción de las economías de escala (Pedró, 2009). - Teorema de la descentralización de Oates (Galiani, Gertler y Schargrodsky, 2008; Pedró, 2009)
Económicas	
Educativas	<ul style="list-style-type: none"> - Procesos de evaluación y seguimiento simplificados (Pedró, 2009) - Relación positiva con los resultados (Barankay y Lockwood, 2006)
Políticas	<p>Aumento del control local (Weidman y DePietro, 2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Mayor participación cívica (Pedró, 2009) - Mayor representación de las minorías (Pedró, 2009) - Neutralización de las élites locales (Pedró, 2009) - Promoción de la democratización (Weidman y DePietro, 2011) - Refuerzo de la democratización (Weidman y DePietro, 2011) - Refuerzo de los derechos culturales e indígenas (Weidman y DePietro, 2011) - Refuerzo del sistema democrático (Puelles, 1992)

Fuente: elaboración propia

Para facilitar la comprensión y promover un análisis relacional entre las ventajas y los inconvenientes, éstos también están agrupados según las categorías que se han utilizado en las ventajas (Tabla 4. 2): inconvenientes económicos, administrativos, políticos y educativos.

En el apartado de los inconvenientes administrativos encontramos aspectos como las diferencias entre los servicios que reciben los ciudadanos que viven en diferentes contextos

(Gairín, 2005) o el problema de la privatización ya sea esta “por la vía del crecimiento de las oportunidades a partir de la oferta de particulares y la restricción de las oportunidades públicas o sea por la de la penetración de ideologías de grupos con distintos intereses y grados de poder” (Ibarrola y Bernal, 2003, p. 384).

Dentro de las principales críticas o inconvenientes encontrados en el plano económico, encontramos aportaciones en contra del pensamiento de Oates (1972) y Tiebout (1956) de mano de autores que consideran que la descentralización de los servicios genera *spillovers* (desbordamientos) entre circunscripciones (Baiker, 2005; Bloch y Zenginobuz, 2011; Koppel, 2005; Ogawa, 2010; Porcelli, 2009) por la posibilidad de los ciudadanos de “votar con los pies” y desplazarse a las circunscripciones que provienen de servicios de mayor calidad.

En el apartado de los problemas educativos que genera la descentralización encontramos argumentos que rebaten directamente a lo apuntado en el apartado de ventajas educativas. Por ejemplo, Carnoy (1999) observa que “la descentralización de la gestión y del financiamiento educativo, parece tener un impacto escaso o nulo sobre la educación en el aula” (p. 14), y Dyer y Rose (2005) directamente afirman que “no hay evidencias de relación positiva entre descentralización y resultados” (p. 107). Este extremo también lo apoya UNESCO (2003) cuando sostiene que “es difícil evaluar la relación entre los resultados de la descentralización y de aprendizaje, a pesar de que esta es la verdadera prueba” (p. 214). A este respecto también se posicionan Freitag y Schlicht (2009) quienes sostienen en su estudio que “las variaciones en los resultados educativos entre los estados federales se pueden atribuir principalmente a la estricta descentralización educativa en Alemania” (p. 47). Otras críticas a la descentralización netamente educativa se refieren a la conversión del profesor en un burócrata obviando su papel de líder pedagógico (Daun y Siminou, 2008; Brown, 1991) o a la paradoja de mantener la evaluación del sistema centralizado con estándares a nivel nacional para evaluar sistemas descentralizados (DeBoer, 2012; Koretz, 1995; Macedo, 2013).

Los inconvenientes políticos se centran en cuestiones como el peligro del clientelismo político (Gairín, 2005), el aumento de las posibilidades de corrupción y fraude que encontraron Levacic y Downes (2004) en su estudio sobre la financiación de las escuelas en Australia, Reino Unido, Polonia y Brasil – aunque estos autores en su trabajo también asumen que la centralización dificulta el control ciudadano y genera corrupción en las altas esferas políticas –, o el condicionamiento de las élites y los grupos de presión (Galiani, Gertler y Schargrodsky, 2008; Puelles, 1992); en este último supuesto de condicionamiento

de las élites, Galiani, Gertler y Schargrodzky (2008) se apoyan en Bardhan y Mookherjee (2005) para sostener que la captura por grupos de interés localmente fuertes es más fácil en virtud de la descentralización. En este caso, afirman Galiani, Gertler y Schargrodzky, que la gente corriente “tiene poca voz en las decisiones locales y sus preferencias y necesidades no se cumplen. Por ejemplo, si las élites locales no utilizan las escuelas públicas locales, lo más probable prefiere que los recursos públicos se asignaron a otra parte” (2008, p. 2107).

Por último, destacamos una serie de inconvenientes que tienen que ver con la relación entre la descentralización y las desigualdades sociales. Algunos autores consideran que la descentralización aumenta la desigualdad (Berkhout, 2005; Galiani, Gertler y Schargrodzky, 2008). Para Dyer y Rose (2005) la descentralización genera problemas de equidad al establecerse diferencias entre centros educativos de zonas ricas y pobres, y sostiene que la redistribución de control a nivel de la comunidad es probable que resulte en aumento de las disparidades por culpa del control que ejercen comunidades más acomodadas, poniendo en entredicho la capacidad de los gobiernos locales para equiparar las oportunidades entre regiones y hogares. En este grupo de argumentos sobre la descentralización como generadora de desigualdades, incluso hay quien afirma que se ocasiona una pérdida de la garantía del derecho básico a la educación (Gairín, 2005). Tenemos, por ejemplo, el caso mexicano analizado por el IIPE (Calvo et al., 2002) donde se afirma que la descentralización favoreció las desigualdades entre los estados, debido a que la transferencia no fue acompañada por recursos financieros federales adicionales para que las entidades estatales pudieran cumplir con sus compromisos. Algunas regiones tuvieron que asumir el proceso de descentralización con el mismo presupuesto y recurrir a otras fuentes de financiación privadas. Así, afirman los autores, la descentralización ha cuestionado y sigue cuestionando el derecho fundamental a la educación pública gratuita (Calvo et al., 2002, p. 37).

Tabla 4.2 – Inconvenientes de la descentralización educativa

Administrativos	<ul style="list-style-type: none"> - Diferencias entre los servicios que reciben los ciudadanos (Gairín, 2005) - No necesariamente resulta en mayor eficiencia, empoderamiento, transparencia, participación ciudadana o reducción de la pobreza. (Weidman y DePietro, 2011). <ul style="list-style-type: none"> - Privatización (Ibarrola y Bernal, 2003)
Económicos	<ul style="list-style-type: none"> - Spillovers (Baiker, 2005; Bloch y Zenginobuz, 2011; Koppel, 2005; Ogawa, 2010; Porcelli, 2009)
Educativos	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluación estandarizada y estándares no descentralizados (DeBoer, 2012; Macedo, 2013; Koretz, 1995). <ul style="list-style-type: none"> - Fragmentación del sistema educativo (Gairín, 2005) <ul style="list-style-type: none"> - Impacto nulo en el aula (Carnoy, 1999) - Las diferencias entre estados y resultados se deben a la descentralización (Freitag y Schlicht, 2009) - No hay evidencias de relación positiva entre descentralización y resultados (Dyer y Rose, 2005; UNESCO, 2003) <ul style="list-style-type: none"> - Profesores burocráticos y no líderes pedagógicos (Daun y Siminou, 2008)
Políticos	<ul style="list-style-type: none"> - Acomodación de las políticas a los intereses particulares (Bjork y Blase, 2009) <ul style="list-style-type: none"> - Clientelismo político (Gairín, 2005) - Corrupción y fraude (Levacic y Downes) - Influencia de los grupos de presión y condicionamiento de las élites (Galiani, Gertler y Schargrodsky, 2008; Puelles, 1992) <ul style="list-style-type: none"> - Sentimiento particularista vs Intereses Generales (Puelles, 1992)
Otros	<ul style="list-style-type: none"> - Aumenta la desigualdad (Berkhout, 2005; Galiani, Gertler y Schargrodsky, 2008) <ul style="list-style-type: none"> - Pérdida de la garantía al derecho básico a la educación (Gairín, 2005) - Problemas de equidad: diferencias entre centros de zonas pobres y ricas. (Calvo et al., 2002; Dyer y Rose, 2005).

Fuente: elaboración propia

A modo de cierre, Berkout (2005) entiende que es fundamental reconceptualizar el concepto de Estado a través de una reflexión crítica en algo más que la distribución de los poderes manifiestos de toma de decisiones y la reasignación de recursos, afirma que “será imprescindible para examinar los discursos que dan forma a la traducción de las políticas en práctica para asegurar el crecimiento de una sociedad justa, equitativa y libre en un mundo interrelacionado a nivel mundial” (p. 325).

4.2.4 Conclusiones

Coincidimos con Bray y Mukundun (2003) cuando sostienen que la descentralización debe ser vista como un proceso abierto a la incertidumbre propia de cualquier proceso. Un proceso que no está exento de problemas. Problemas que pueden ser mayores si se produce la transferencia de la responsabilidad *de facto* por la incapacidad de las autoridades centrales para ejercer las responsabilidades administrativas y financieras, por lo que estos pasan al nivel local de forma predeterminada sin el respaldo de la reforma legislativa (Bray y Mukundun, 2003). Los procedimientos para entregar el control son complejos (UNESCO,

2003) y el equilibrio adecuado entre la administración centralizada y descentralizada es difícil de lograr.

Puelles (1992) concluye su citado estudio destacando cuatro aspectos esenciales para entender los procesos de descentralización educativa. En primer lugar, el autor sostiene que “no hay modelos buenos o malos de descentralización, sino modelos producto de un conjunto de factores que incide resueltamente en la manera de organizar un sistema educativo” (p. 375). La segunda conclusión del autor es que no se debe hablar de organizaciones centralizadas o descentralizadas como modelos puros, “sino que dentro de aquellas hay un grupo importante de pueblos que ensayan diversas fórmulas de descentralización (...) y no hay uniformidad ni dentro de la centralización ni dentro de la descentralización” (p. 375). En este sentido, tercera conclusión, Puelles también afirma que igual que los modelos no son puros, también son coyunturales: “un país puede estar organizado por formas centralizadas o descentralizadas... hasta que deja de estarlo. Todo depende de la relación, equilibrada o no, de las fuerzas centrífugas y centrípetas obrantes en su seno” (p. 375). Por último, extrae una cuarta conclusión que mantiene que la descentralización “es fundamentalmente una opción política, bien porque se quiera acceder a formas rigurosas de descentralización (...), bien porque se trate de medidas correctoras de la centralización, (...). La historia de este siglo está llena de ejemplos de uno y otro signo” (p. 376).

En definitiva, el éxito del proceso de descentralización depende fundamentalmente de dos aspectos: una cultura de participación democrática entre la ciudadanía (Bray, 2003; Burgess, 1997; Dyer y Rose, 2005; PNUD, 2003; World Bank, 2003) y de la existencia de un gobierno central estable que se comprometa a la entrega de los recursos a unas autoridades locales bien organizadas capaces de asumir la responsabilidad, y una sociedad civil fuerte (PNUD, 2003). A este respecto Rondinelli et al. (1989) afirman que “el éxito de las políticas de descentralización depende de la creación de capacidad institucional de las unidades locales para financiar y gestionar la prestación de servicios, y de los gobiernos centrales para facilitar y apoyar la descentralización” (p. 78). Por lo tanto, descentralizar no significa la eliminación del gobierno central sino que se requiere la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, lo que implica, en todo caso, el aumento de la regulación para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la representación (Dyer y Rose, 2005; PNUD, 2003).

4.3 Descentralización educativa en España: razones y proceso de una descentralización desigual

4.3.1 Razones que motivaron el proceso descentralizador

La descentralización educativa en España ya ha sido objeto de estudio de otras tesis doctorales como por ejemplo en la defendida por Frías del Val (2004) y dirigida por Manuel de Puellas Benítez. Por lo tanto, en este caso, este análisis sin ser novedoso está justificado dado el objeto de análisis.

A modo de breve aproximación histórica, recuperamos el trabajo de Bonal et al. (2005), según el cual,

la evolución histórica del sistema de enseñanza español ha estado marcada por la inhibición del Estado en el terreno educativo (...) los poderes públicos delegaron la tarea educativa en otras instituciones, principalmente en la Iglesia Católica, y destinaron escasos esfuerzos presupuestarios y reguladores a administrar el sistema de enseñanza (p. 23).

Con el regreso de la democracia en 1978 se produjo un cambio de modelo que consistió en sustituir el anterior estado unitario (fuertemente centralizado) por el actual estado autonómico (más cercano al modelo federal que al unitario) que en estos años ha desarrollado un importante proceso descentralizador. Por consiguiente, según Bas (2005), “democracia y descentralización se presentan como las dos caras de una misma moneda, al estar estrechamente vinculadas desde el principio mismo de este cambio de régimen” (p. 137). Bonal et al. (2005) también sostiene una tesis similar ya que sostiene que “el verdadero punto de inflexión en la orientación de la política española tendrá lugar en el momento de aprobarse la CE de 1978”, y esto, según estos autores, se debe a que la Constitución tuvo dos consecuencias fundamentales desde este punto de vista sobre el sistema educativo. Por un lado, estableció en el artículo 27 “el marco básico del futuro del sistema educativo y de los límites y posibilidades de las regulaciones posteriores” (Calero y Bonal, 1999, p. 73). Por otro lado, en el Título VIII, definió la nueva organización territorial del Estado, “de gran trascendencia para el reparto de competencias en materia educativa” (Bonal et al., 2005, p. 25).

A juicio de Luengo, Sevilla y Torres (2005) “el sistema educativo español es todavía mucho más centralizado que muchos otros sistemas educativos nacionales que se han sometido a la descentralización. Sin embargo, la descentralización representa una ruptura profunda con una fuerte tradición centralista de España” (p. 60) y, como veremos más adelante, entre 1981 y 2000 en España se ha vivido un continuado proceso descentralizador

desde la Administración del Estado a las Comunidades Autónomas. Este proceso ha sido estudiado ampliamente por Hanson (2000).

Siguiendo a Bas (2005) podríamos encontrar las causas que explican la descentralización en la gestión de los estados de bienestar en los siguientes aspectos (p. 139 – 140):

- Crisis creciente del modelo burocrático en los sistemas públicos de bienestar, que dificulta llevar a cabo una gestión eficiente.
- Implantación de políticas de ajuste fiscal y presupuestario, que ha repercutido negativamente en el mantenimiento de los niveles de gasto público en estas economías avanzadas.
- Mayor exigencia social en la prestación de dichos bienes y servicios públicos, en lo que se refiere a su calidad y a su mantenimiento personalizado.
- Mayor participación democrática de la sociedad civil que reclama ser consultada y asociada a la toma de decisiones en las políticas que le afecten. Exigencia a los administradores públicos de una mayor responsabilidad y de su obligación a la rendición de cuentas.
- Paulatina implantación de la lógica y de los mecanismos del mercado en la asignación de determinados bienes y servicios públicos.
- El reciente impacto de las TIC y de las nuevas formas de organización en redes que parecen garantizar una mejor adaptación a las formas descentralizadas de gestión y control de estos bienes y servicios.

Sin embargo, para el caso español estas no fueron las razones que motivaron el cambio de modelo y la decisión de descentralizar la educación. En nuestro caso, el origen de la descentralización hay que buscarlo en “un proceso complejo, que incluye las influencias globales por un lado, y las particularidades históricas, culturales y políticas del contexto español por el otro” (Luengo, Sevilla y Torres, 2005, p. 60). Pedró sugiere que la causa principal que motivó y guió este proceso fue “la necesaria reparación histórica” (p. 354) y, por esta razón,

más que estar guiado por una discusión relativa a la mayor eficiencia que se podría conseguir gracias a ella, y el efecto que podría tener sobre la equidad, se optó más bien por un argumentario basado en la normalización lingüística, cultural y política que cabía esperar de un régimen democrático (p. 354).

4.3.2 Proceso de descentralización educativa en España

Como veremos a continuación, “las competencias que el poder central se ha reservado son importantes desde el punto de vista de las decisiones básicas que afectan al sistema educativo” (Blanch, 2011, p. 13). Según Blanch (2011, p. 13) “el modelo está lejos de los estados federales, donde el poder central apenas tiene competencias en educación”. A pesar del significativo proceso de descentralización señalado, prosigue el autor, “la OCDE presentaba el sistema de gobierno de la educación en España como “modelo centralizado con intervención significativa de otros niveles” en comparación con otros sistemas” (2011, p. 14). Sin embargo, para San Segundo y Vaquero (2007), España coincide con los países de la OCDE con estructura federal o muy descentralizada,

con la tendencia dominante de definición centralizada del currículo, de incremento de las evaluaciones de diagnóstico y con la aplicación de modelos de subvención pública de los centros privados, así como en el mantenimiento de programas centralizados de becas y ayudas al estudio (p. 306).

Como ya hemos señalado, en España, el proceso de descentralización ha consistido básicamente en una transferencia importante poder de decisión a las Comunidades Autónomas configurando un sistema educativo en el que el Estado conserva un cierto poder legislativo como ordenador de la política educativa y garante del derecho a la educación, mientras que a las CCAA se les atribuye la facultad de gestionar y ordenar sus propios sistemas educativos. Esta cesión de competencias desde el Estado central a las Comunidades Autónomas se ha traducido en la literatura académica como regionalización (García Garrido, 2005), policentrismo (Viñao, 1994) o recentralización (Darder y Gairín, 2005). Cualquiera de estos términos hace referencia a la “tendencia generalizada de los gobiernos de las CCAA a reproducir en su ámbito territorial los anteriores modelos centralizados de la Administración del Estado, dando escasa participación a las demás comunidades territoriales que forman parte de la región – provincia y municipio” (Blanch, 2011, p. 13). El porqué de esta regionalización, Pedró (2009) lo razona de la siguiente forma

Las Comunidades Autónomas, cuyas competencias en materia de enseñanza apenas tiene treinta años de antigüedad, han tendido a afianzar su esfera de poder frente al Estado central y su legitimidad frente a la ciudadanía, a solventar déficit históricos de envergadura, a enfrentar nuevos retos y, en algunos casos, a utilizar el sistema escolar como palanca de reconstrucción identitaria y de recuperación lingüística en aras de la normalización de la situación de las lenguas y culturas minoritarias. Así las cosas, hubiera sido realmente sorprendente que, nada más recibir las competencias en materia de enseñanza, las CCAA hubieran transferido a su vez de forma significativa a los municipios (p. 354).

Para Viñao (1994), esta descentralización estancada en el nivel autonómico puede deberse a múltiples razones: por la escasa tradición autonómica de las diputaciones y ayuntamientos, por el contexto y por el juego de las fuerzas políticas de ámbito nacional y autonómico, por la persistencia de la mentalidad jerárquico-centralista o por la lógica propia del comportamiento de los seres humanos en las organizaciones burocráticas.

Además, tanto Viñao (1994) como Pedró (2009) sostienen que está clara esta intencionalidad de detener el proceso de descentralización en las CCAA porque la legislación permite ir mucho más allá posibilitando la transferencia de competencias tanto propias como transferidas o delegadas por el Estado a las diputaciones provinciales o a los municipios⁶⁶. Sea como fuere, este proceso ha permitido, según Luengo, Sevilla y Torres (2005) “que el sistema educativo pueda adaptarse más eficazmente a la diversidad cultural de España mediante la reasignación de los poderes de toma de decisiones a nivel regional” (p. 60).

A continuación profundizaremos en los diferentes elementos del proceso que, como veremos, se ha tornado asimétrico, desigual y con ritmos diferenciados. Uno de los elementos sin duda fundamentales a tener en cuenta es el sistema de financiación autonómica y los recursos presupuestarios que manejan las Comunidades Autónomas, que condicionan el gasto que se hace en las políticas transferidas, entre ellas la educación, “y es por ello que la «asimetría» en la financiación de las Comunidades de Régimen Foral y las de Régimen Común se refleja directamente en el volumen de gasto público en educación” (Pérez y Morales, 2012, p. 138).

Se diferencian tres etapas (otros autores como Bas (2005) únicamente diferencia dos) en el proceso de transferencia de competencias (Trinidad Requena, 2008):

- Primera Etapa (1979 – 1983): Catalunya, Euskadi, Galicia, Andalucía, Canarias y Comunidad Valenciana).
- Segunda Etapa (1990 – 1999): Navarra, Baleares, Aragón, Cantabria, La Rioja, Madrid y Murcia
- Tercera Etapa (2000): Asturias, Castilla – La Mancha, Castilla y León y Extremadura.

En la siguiente tabla (Tabla 4.3) se presentan, primero, por orden cronológico del efecto de traspaso y, después, alfabético, las CCAA y la normativa mediante la cual se hace efectiva el traspaso de competencias entre Estado y Comunidad Autónoma. La diferencia entre las siete primeras y el resto es de siete años por el compás de espera marcado por los

⁶⁶ Artículos 5 y 8 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del proceso autonómico. Consultar en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1983-27280> (Consultado en marzo de 2016).

pactos autonómicos de 1992 y el desarrollo de la LOGSE (Bas, 2005). Las competencias, una vez incluidas en los Estatutos de Autonomía, se transfieren a las CCAA a través de Reales Decretos.

Tabla 4.3 – Reales Decretos de transferencias por Comunidades Autónomas

Comunidad Autónoma	Efecto del traspaso	Real Decreto
Catalunya	1 – 1 – 1981	2809/1980, de 3 de octubre
Euskadi	1 – 1 – 1981	2808/1980, de 26 de agosto
Galicia	1 – 1 – 1982	1763/1982, de 24 de julio
Andalucía	1 – 1 – 1983	3936/1982, de 29 de diciembre
Canarias	1 – 1 – 1983	2091/1983, de 28 de julio
Comunidad Valenciana	1 – 1 – 1983	2093/1983, de 28 de julio
Navarra	1 – 1 – 1990	1070/1990, de 31 de agosto
Baleares	1 – 1 – 1998	1876/1997, de 12 de diciembre
Aragón	1 – 1 – 1999	1982/1998, de 18 de septiembre
Cantabria	1 – 1 – 1999	2671/1998, de 11 de diciembre
La Rioja	1 – 1 – 1999	1826/1998, de 28 de agosto
Madrid	1 – 1 – 1999	926/1999, de 28 de mayo
Murcia	1 – 1 – 1999	938/1999, de 4 de junio
Asturias	1 – 1 – 2000	2081/1999, de 30 de diciembre
Castilla – La Mancha	1 – 1 – 2000	1844/1999, de 3 de diciembre
Castilla y León	1 – 1 – 2000	1340/1999, de 31 de julio
Extremadura	1 – 1 – 2000	1801/1999, de 26 de noviembre

Fuente: Trinidad Requena, 2008, p. 676

Bonal et al. (2005, p. 24 – 30) realizan un análisis bastante exhaustivo a todo el proceso político y legislativo en materia educativa que tuvo repercusiones en el proceso descentralizador. Al ser un trabajo publicado en el año 2005 se dejan fuera lo recogido por la LOE y la LOMCE, pero se trata de un recorrido minucioso por toda esta normativa y su relación con la actualidad política del momento.

Durante este periodo de reforma, se fueron definiendo las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El Estado se reserva las normas básicas sobre la ordenación general del sistema educativo, la regulación de las condiciones para la obtención de los títulos académicos y la fijación de los aspectos básicos del currículo; en cambio, las comunidades autónomas tienen competencia plena sobre los centros docentes, profesores

y alumnos; expiden los títulos académicos, supervisan o inspeccionan el sistema educativo y gozan de autonomía financiera. En lo que se refiere al currículum el Estado fija los aspectos básicos (enseñanzas mínimas), siendo competencia de las Comunidades Autónomas establecer el currículo completo, incorporando los aspectos básicos (art. 6.2 de la LOE). Las enseñanzas mínimas representan el 55 por 100 del horario escolar en el caso de las comunidades autónomas que tienen lengua propia distinta del castellano (Baleares, Catalunya, Galicia, País Vasco y Valencia), y del 65 por 100 para aquellas que no la tengan (art. 6.3 de la LOE). Esta competencia no constituye una excepción entre los países desarrollados. Incluso en Inglaterra se introduce un currículum nacional a finales de los años 80, que también se mantiene en los países nórdicos (Noruega e incluso Suecia) (Helgoy y Homme, 2006).

Las competencias del Estado se encuentran definidas en los artículos 149.1.1^a y 149.1.30^a de la Constitución han sido desarrolladas por las distintas leyes orgánicas y son las siguientes:

- Regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio del derecho a la educación
- Regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos
- Aprobación de las normas básicas para el desarrollo del art. 27 de la CE.
- Gestión directa del sector educativo en Ceuta y Melilla.
- Gestión directa de los centros educativos en el exterior y de los centros del Ministerio de Defensa
- Política de becas y ayudas al estudio.
- Fijación de las enseñanzas mínimas.
- Control de la aplicación de las leyes estatales en las CCAA mediante la Alta Inspección.

Las competencias se pueden dividir en dos grandes grupos (Bonal et al., 2005): las que corresponden al Estado como último garante del derecho a la educación y las que se le asignan como máximo ordenador del sistema educativo. Por su parte, San Segundo y Vaquero (2007, p. 294) consideran que se pueden resumir en cinco apartados: relaciones internacionales y estadística, becas y ayudas al estudio, política científica, normas básicas y títulos y coordinación del sistema y Alta Inspección.

En el caso de las CCAA, según la Constitución, las CCAA pueden optar a todas las competencias no explícitamente atribuidas al Estado, entre las cuales se encuentran las educativas. Por lo tanto, como ya hemos comentado anteriormente, se ha establecido un

nuevo modelo en el que el Estado no tiene administración en las Comunidades Autónomas (solamente la oficina de la Alta inspección que no actúa directamente sobre el sistema educativo ni sobre los centros educativos). Se ha traspasado a las Comunidades el profesorado y los centros docentes, la inspección técnica educativa, ha dado amplia intervención a las regiones en la concreción del currículum, ha traspasado la competencia relativa a la expedición de títulos académicos y ha otorgado autonomía financiera mediante los procedimientos previstos especialmente en la Constitución. Las universidades también han sido transferidas aunque, en este caso, tienen un régimen de autonomía singular. Blanch (2011) afirma que “se trata de una importante descentralización administrativa y, en parte, descentralización política” (p. 12).

Las competencias de las CCAA se sintetizan en una sola (Bonal et al., 2005), desarrollo legislativo y ejecución de la enseñanza en toda su extensión, salvo en las competencias reservadas al Estado, de lo que se deriva:

- Desarrollo de la normativa aprobada por el Estado
- Gestión directa del servicio público educativo
- Funciones respecto a los centros educativos: Titularidad de los centros públicos del Ministerio de todos los niveles educativos; Construcción y modificación de los centros educativos; Formalización de conciertos educativos u otras subvenciones.
- Actos administrativo relacionados con el personal docente
- Supervisión, control y coordinación de la oferta de plazas de Educación Infantil
- Aprobación del currículo en los distintos niveles, con inclusión de las enseñanzas mínimas fijadas por el Estado.
- Elaboración, aprobación y ejecución de programas de inversiones
- Gestión de las becas y ayudas al estudio comprendidas en las convocatorias estatales.

La coordinación y cooperación general entre administraciones educativas (Título Preliminar, Capítulo IV de la LOE) se realiza a partir de la Conferencia Sectorial de Educación (compuesta por los Consejeros de Educación de las Comunidades Autónomas y presidida por el Ministro de Educación, Cultura y Deporte) y de las comisiones que desarrollan las directrices de esta Conferencia. El Consejo Escolar del Estado es el segundo órgano de representación y cooperación territorial, fue creado por la LODE en 1985 como órgano de participación dedicado a la programación general de la enseñanza y de asesoramiento y valoración de la política educativa del gobierno (art. 30 de la LODE). Por último, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (art. 142 – 144 de la LOE

consolidada y RD 257/2012), antiguo INCE (art. 62 de la LOGSE), tercer órgano de coordinación y cooperación interterritorial, dedicaremos en el próximo capítulo esfuerzos a explicar cómo se efectúa la coordinación del INEE con las Comunidades Autónomas.

A pesar de la existencia de estos órganos de cooperación y coordinación interterritorial, la descentralización educativa en España ha seguido un **proceso desigual**. Afirmar Bonal que “España es considerado uno de los países de Europa con mayor grado de descentralización en materia educativa” (Bonal et al., 2005, p. 18), pero este proceso “ha sido una expresión más de las tensiones permanentes entre la voluntad de diferenciación de determinados territorios y la voluntad de uniformidad y de cohesión interterritorial expresada de formas distintas desde diferentes posiciones ideológicas” (Bonal, et al., 2005, p. 18). Sin embargo, se ha tratado de un proceso

muy homogéneo desde el punto de vista cualitativo (con muy pocas diferencias por lo que respecta al margen de competencias de las CCAA) pero muy heterogéneo en relación con los ritmos de traspaso y en lo que se refiere al grado de “voluntad de diferenciación” que unas CCAA u otras han demostrado (p. 18).

Así que cuando se analice el proceso se debe tener en consideración estas cuestiones. Además, no debemos olvidar que este proceso se llevó a cabo junto al proceso de democratización del Estado, que las competencias “no fueron delegadas por cesión graciable del poder central, sino en virtud de un mandato constitucional y estatutario” (Puelles, 2002, p. 146). Y, aunque el texto constitucional permite la atribución de competencias educativas a todas las CCAA, el mapa educativo español presenta diecisiete realidades distintas. Por lo tanto, como defienden Bonal et al. (2005, p. 31) “la experiencia, la capacidad de actuación, y las posibilidades de haber construido un modelo educativo propio son por lo tanto aspectos notablemente más desarrollados en las primeras que en las segundas”. Las diferencias entre regiones son de naturaleza competencial (Bonal et al., 2005), de financiación (Pérez y Morales, 2012) o, de recursos educativos (Luengo, Sevilla y Torres, 2005). El Índice de Capacidades Educativas desarrollado por Bonal et al. (2005), que nosotros utilizaremos actualizado para el curso 2013 – 2014 en nuestra investigación, es un esfuerzo por medir cuáles son las diferencias reales entre Comunidades Autónomas en materia educativa, según los autores “el ICE, así como su comparación con los niveles de renta de cada CCAA, pone de relieve las diferencias en el grado de desarrollo educativo de los distintos territorios del Estado” (p. 131). Este índice, en contra de lo que pueda parecer, establece que el proceso desigual de transferencias no es la causa de las diferencias existentes entre comunidades autónomas. Por ejemplo, Asturias es de las CCAA que más

tarde recibe las transferencias y es de las mejores situadas, mientras que Andalucía es del grupo de las primeras en recibir las transferencias y de las peores situadas.

Según Pérez y Morales (2012), Puellas (2002) y Trinidad Requena (2008), esta evidencia no puede esconder la responsabilidad del Estado en la necesidad de paliar las diferencias entre regiones. Trinidad Requena va un poco más allá del mero análisis y afirma que esta falta de acción estatal se debe a una falta de voluntad política y no competencial (2008, p. 675). La LOE ensancha las competencias a las comunidades al supeditar la potestad reglamentaria del Estado en determinadas materias a la necesidad de obtener el acuerdo expreso de aquéllas o a someter a consulta o informe de ellas algunos de los aspectos de la Ley. Incluso en el tema de la compensación de las desigualdades en la educación, la LOE en el capítulo II, artículo 80, 3ª, dice “corresponde al Estado y a las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos de competencias fijar sus objetivos prioritarios de educación compensatoria”, siendo la responsabilidad tanto del Ministerio como de las CCAA. A este respecto, sostiene Trinidad Requena (2008) que “con el actual marco legislativo del reparto de competencias es más factible hacer una política de confrontación entre las distintas Administraciones públicas que una política de Estado, basada en la coordinación y cooperación” (p. 676).

Algunos autores reclaman un grado mayor de descentralización educativa en España, pues consideran que ésta ha sido cautivada por las Comunidades Autónomas. De momento se han llevado a cabo muy pocos procesos de descentralización de las administraciones educativas de las CCAA hacia los municipios (Blanch, 2011; Sancho Gargallo, 2013). Ya en 1994, Viñao advertía que el proceso “no ha llegado todavía a las diputaciones y ayuntamientos, ni ha dado lugar a fórmulas de descentralización comarcal o a la de distritos escolares como la prevista en el párrafo 5º del artículo 58 de la LOGSE”. Siguiendo este razonamiento, las consejerías de educación serían sobre todo, unidades de dirección, planificación, coordinación y control. Pero hay quienes todavía llegan más allá y consideran que el proceso de transferencias debería llegar hasta los centros educativos (Bas, 2005; Pedró, 2009), fundamentalmente por dos razones: en primer lugar porque “es aquí donde las declaraciones programáticas e incluso las legales chocan más con la realidad, en especial con esa “autonomía pedagógica y organizativa” a la que se refiere el párrafo cuarto del artículo 57 de la LOGSE” (Viñao, 1994, p. 20), y en segundo lugar, porque según Pedró las evidencias internacionales “sugieren que con otro modelo de gobierno en el que participaran los municipios en un contexto de mayor autonomía de los centros escolares los resultados mejorarían” y porque “las evidencias disponibles sugieren que el actual

modelo genera graves desigualdades educativas a escala territorial, no necesariamente saldando los déficits históricos” (Pedró, 2009, p. 383)

Además, no solo no se ha continuado el proceso de descentralización, sino que, según Luengo, Sevilla y Torres (2005) se ha producido una paradoja: “en el ámbito legislativo, las declaraciones políticas han promovido más anuncios de autonomía, mientras que, en la práctica han dado lugar a un aumento de los niveles de control a través del monitoreo y la evaluación del rendimiento escolar” (p. 60).

En el capítulo siguiente abordaremos la evaluación de los sistemas educativos dentro de un sistema descentralizado como es el español. En este momento únicamente se señala el hecho de que el Estado se reserva la competencia de evaluación del sistema aunque las CCAA pueden desarrollar evaluaciones complementarias. Según San Segundo y Vaquero (2007), esta reserva de la competencia evaluadora “no es sólo una opción tomada por la LOE para mejorar los resultados educativos en todos los territorios, también lo han hecho países como Reino Unido y Estados Unidos” (p. 306). Y además, es una competencia nacional que está cargada de lógica pues, “los procesos de evaluación externa que promueven, coherentes con su función de administración pública, pueden potenciar una cierta uniformidad de los contenidos y de los logros de los centros a través del control que se potencia” (Darder y Gairín, 2005, p. 22).

Tras este breve repaso a la conceptualización de la descentralización educativa y al proceso singular que ha tenido lugar en España en los años 80 y 90, podemos afirmar tal y como se ha recogido en el texto, que la descentralización es un proceso dinámico, coyuntural y eminentemente político, que además, no aporta necesariamente la solución a los problemas sino que puede ocasionarlos. Sin embargo, es el camino a seguir para dotar de mayor autonomía a los centros educativos y acercar la gestión a los ciudadanos. Siempre y cuando se disponga de un gobierno central fuerte, una población activa en términos democráticos y unas instituciones capaces de asumir tales responsabilidades.

CAPÍTULO 5. LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL: LEGISLACIÓN Y PROCESOS.

Con este capítulo entramos de lleno en la evaluación del sistema educativo español, analizando el proceso de construcción de estas políticas y su desarrollo normativo. En primer lugar, realizaremos una evolución histórica a través de las principales leyes desde la Constitución de 1812 hasta el presente, con especial énfasis en la presente etapa democrática y concretamente en la legislación orgánica actual. En segundo lugar, repasaremos todas las evaluaciones del sistema educativo español que se han llevado a cabo desde la unidad de evaluación del Ministerio de Educación. Finalmente, analizaremos la evaluación del sistema educativo desde la perspectiva de las Comunidades Autónomas españolas, interesándonos por las unidades de evaluación autonómicas y la existencia de leyes autonómicas de educación, con una clara intencionalidad introductoria a la investigación posterior.

5.1 Orígenes de la evaluación en la legislación: desde 1812 a 1970

Desde la Constitución de 1812 hasta la Ley General de Educación de 1970, la evaluación del sistema educativo no aparece recogida en nuestro ordenamiento jurídico, salvo indirectamente en forma de inspección educativa – sobre todo a los centros privados – o para la acreditación de final de etapa. Más de 150 años de absoluto oscurantismo en la evaluación del sistema educativo, por otra parte, totalmente justificable ya que no será hasta la década de los 90 y sobre todo en los primeros años del 2000 cuando esta política educativa tome absoluto protagonismo en las agendas políticas nacionales.

Institucionalmente las competencias educativas no tuvieron un ministerio propio hasta el año 1900 – hasta este momento estaban dentro de las competencias del Ministerio de Fomento – siendo García Alix su primer titular y Romanones el segundo. Según Puelles (2010), una de las primeras medidas de Romanones fue “reglamentar los exámenes, tanto de la enseñanza oficial como de la privada” (p. 206). Tendremos que esperar hasta la Segunda República y el Decreto de 2 de diciembre de 1932 para obtener una “concepción más moderna de la inspección de Enseñanza Primaria, relegando al olvido toda posición burocratizante y haciendo del inspector un especialista técnico – pedagógico, un consejero y un orientador del maestro” (Puelles, 2010, p. 272). En este mismo año, el decreto de 30 de diciembre de 1932 crea la Inspección General de Segunda Enseñanza “configurándose como un servicio eminentemente técnico – pedagógico, de auxilio y de consejo a los centros docentes” (Puelles, 2010, p. 273). Con el gobierno dictatorial de Franco se suprime la Inspección Central a través del Decreto de 23 de julio de 1935, “porque la Inspección había sido el eje de la renovación educativa concebida en el primer bienio” (Puelles, 2010, p. 275).

Todos estos pasos previos, sirven como introducción a la concepción de evaluación del sistema educativo que llegará con la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa (LGE en adelante), en la última etapa de la dictadura franquista.

Quizás, nos podemos preguntar porqué en todo este breve repaso histórico a la legislación educativa española del siglo XIX y XX no hay referencias a la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857, firmada por el Ministro de Fomento Claudio Moyano, y la razón es que en esta norma no hay referencias directas a la evaluación; únicamente existe un título (el Título IV) dedicado a la Inspección, pero no se hace referencia alguna a la evaluación del sistema educativo. De hecho, es significativo que la palabra “evaluación” no aparece en ningún momento del texto. El valor de esta ley reside

en que logró un amplio consenso a su alrededor, según Larrosa (en Negrín, 2004) porque “llegaba en un momento de cansancio por los cambios continuos y porque hacía falta una estabilidad legal que desarrollara el sistema educativo español” (2004, p. 533) y teniendo en cuenta que contaba con “una amplia mayoría conservadora en el Congreso y con la integración de propuestas de las anteriores leyes liberales” (2004, p. 534). Sin embargo, a juicio de Larrosa no podemos considerarla una ley innovadora,

porque las bases fundamentales del nuevo sistema educativo se encontraban en leyes anteriores, pero tiene en su favor el haber nacido con vocación de duración (sirvió de marco para ordenar el sistema educativo hasta 1970 que fue derogada por la Ley General de Educación) de dar estabilidad al sistema educativo y de modernizarlo en sus tres niveles de enseñanza (...) estuvo más interesada en dotar de un marco legal permanente al sistema educativo que de solucionar los problemas reales de la enseñanza (p. 534).

Con la entrada en vigor de la LGE de 1970, el panorama de la evaluación del sistema educativo toma otro cariz, sin olvidar que seguimos en un contexto político de gran control y censura. En el Preámbulo de dicha ley encontramos la siguiente exposición de motivos:

La reforma está inspirada en el análisis de nuestra propia realidad educativa y contrastada con experiencias de otros países. La flexibilidad que caracteriza a esta Ley permitirá las reorientaciones e innovaciones necesarias no ya sólo para la aplicación de la reforma que ella implica, sino también para la ordenación de la misma a las circunstancias cambiantes de una sociedad como la actual, profundamente dinámica. Tal flexibilidad no impide, sin embargo, la dirección por el Estado de toda la actividad educativa, pues es responsabilidad del mismo, y así se destaca en esta Ley la función esencial de formular la política en este sector, planificar la educación y evaluar la enseñanza en todos sus niveles y Centros [Subrayado propio].

Es la primera vez en España que una ley reconoce al Estado la capacidad (ungida como ‘responsabilidad’) de evaluar la enseñanza en todos sus niveles y centros como mecanismo de control del sistema. Esta motivación se concreta en el articulado de la norma en el artículo 11.5 se concreta cómo se hará la valoración de los centros, en una primera forma de evaluación del sistema educativo:

La valoración del rendimiento de los Centros se hará fundamentalmente en función de: el rendimiento promedio del alumnado en su vida académica y profesional; la titulación académica del profesorado; la relación numérica alumno-profesor; la disponibilidad y utilización de medios y métodos modernos de enseñanza; las instalaciones y actividades docentes, culturales y deportivas; el número e importancia de las materias facultativas; los servicios de orientación pedagógica y profesional y la formación y experiencia del equipo directivo del Centro, así como las relaciones de éste con las familias de los alumnos y con la comunidad en que está situado (art. 11.5, LGE).

Además, en el artículo 152.1 reconoce al Servicio de Inspección Técnica de Educación la función de: “d) Evaluar el rendimiento educativo de los Centros docentes y Profesores

de su zona respectiva o de la especialidad a su cargo en colaboración con los Institutos de Ciencias de la Educación” (art. 152.1, LGE).

Esta norma, sin ser una revolución en este campo de estudio, es la primera de una tendencia que ya será imparable y que, aunque en las primeras leyes orgánicas educativa de la actual democracia no se toca – LOECE (1980) y LODE (1985) –, irá tomando cada vez más protagonismo.

5.2 La llegada de la actual democracia y la consolidación de la evaluación del sistema educativo

5.2.1 Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo

Las dos primeras leyes orgánicas de educación de la democracia – LOECE (1980) y LODE (1985) – pasarán por alto la evaluación del sistema educativo, más allá del mero reconocimiento a esta competencia en la Administración educativa (artículo 19 de la LOECE). La primera gran revolución legislativa en educación en España llega de la mano de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo. Puelles (2010) afirma que

“La LOGSE no apuntaba sólo a una reforma estructural del sistema educativo (...), sino que tenía como un objetivo prioritario elevar la calidad de la educación. A la mejora de la calidad se encaminaban la reforma curricular, una nueva manera de regular la organización escolar – centrada en la autonomía institucional – y la introducción de la evaluación como instrumento al servicio de la calidad del sistema” (p. 407).

Así, ya en su Preámbulo hace algunas referencias a la importancia que le dará a la evaluación de los distintos elementos del sistema y del sistema en su conjunto. Considera la evaluación del sistema educativo como uno de “los factores estrictamente educativos cuyas mejoras confluyen en una enseñanza cualitativamente mejor”. El mismo Preámbulo profundizará sobre esta idea sosteniendo que

La ley atribuye una singular importancia a la evaluación general del sistema educativo, creando para ello el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación. La actividad evaluadora es fundamental para analizar en qué medida los distintos elementos del sistema educativo están contribuyendo a la consecución de los objetivos previamente establecidos. Por ello, ha de extenderse a la actividad educativa en todos sus niveles, alcanzando a todos los sectores que en ella participan. Con una estructura descentralizada, en la que los distintos ámbitos territoriales gozan de una importante autonomía, es aún más fundamental contar con un instrumento que sirva para reconstruir una visión de conjunto y para proporcionar a todas y cada una de las instancias la información relevante y el apoyo preciso para el mejor ejercicio de sus funciones. En coherencia con ello, el

Instituto Nacional de Calidad y Evaluación contará con la participación de las Comunidades Autónomas (Preámbulo, LOGSE).

Por lo tanto, estamos ante una ley que intenta tomarse en serio la evaluación del sistema educativo, sistematiza su desarrollo y le dota de recursos suficientes, al menos en la ley, para llevarla a cabo con ciertas garantías. Encontramos referencias a la evaluación del sistema educativo en el artículo 2 al enumerar los principios que guiarán la actividad educativa; en el artículo 55 al concretar el conjunto de factores que favorecen la calidad y mejoran la enseñanza; en el artículo 61, al atribuir a las Administraciones Educativas la función de “participar en la evaluación del sistema educativo”; y, más extensamente, en el artículo 62, al desarrollar su concepción de evaluación del sistema y delimitar las actividades del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (en adelante, INCE):

1. La evaluación del sistema educativo se orientará a la permanente adecuación del mismo a las demandas sociales y a las necesidades educativas y se aplicará sobre los alumnos, el profesorado, los centros, los procesos educativos y sobre la propia Administración. 2. Las Administraciones educativas evaluarán el sistema educativo en el ámbito de sus competencias. 3. La evaluación general del sistema educativo se realizará por el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación. El Gobierno, previa consulta a las Comunidades Autónomas, determinará la organización y proveerá los medios de toda índole que deban adscribirse al Instituto Nacional de Calidad y Evaluación. 4. Las Administraciones educativas participarán en el gobierno y funcionamiento del Instituto Nacional de Calidad y Evaluación que podrá realizar las actividades siguientes: a) Elaborar sistemas de evaluación para las diferentes enseñanzas reguladas en la presente ley y sus correspondientes centros. b) Realizar investigaciones, estudios y evaluaciones del sistema educativo y, en general, proponer a las Administraciones educativas cuantas iniciativas y sugerencias puedan contribuir a favorecer la calidad y mejora de la enseñanza.

Haciendo un breve repaso a la literatura académica española sobre el desarrollo institucional y normativo de la evaluación de nuestro sistema educativo (García Sánchez, 2004; Gargallo, 2003; Puellas, 2010; Puente Azcutia, 2000), encontramos un punto de inflexión en el desarrollo de estas políticas en el decenio que va de 1983 a 1993.

En 1983 se aprueba el Real Decreto 1266/1983, de 27 de abril, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Ciencia, una norma que sin ser estrictamente educativa pues emana del Ministerio de Presidencia y no tiene contenido educativo alguno, va a suponer grandes avances en nuestro objeto de estudio porque es la norma que permitió la creación del Centro de Investigación y Documentación Educativa (en adelante, CIDE), a partir de la Subdirección General de Investigación Educativa. En un trabajo sobre la institucionalización de la evaluación en España, Esther García Sánchez (2004) afirma que con la creación en 1986 del Servicio de Evaluación del CIDE y el cambio

de adscripción del CIDE –qué pasó a depender de la nueva Dirección General de Renovación Pedagógica–

se dio a la evaluación el impulso político y el respaldo institucional necesario para su consolidación y se puso de relieve la importancia que los altos cargos ministeriales le otorgaban como pieza clave en la elaboración e implantación de las políticas educativas, hasta entonces materializadas en programas experimentales (García Sánchez, 2004, p. 33).

En 1993 se aprueba el Real Decreto 928/1993, de 18 de junio, por el que se regula el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación, una norma que viene a desarrollar el Título IV de la LOGSE. Un Real Decreto que tuvo tres años de vigencia pero que significó la puesta en marcha del INCE en el seno de la Secretaría de Estado de Educación. García Sánchez (2004) afirma que “hoy sabemos que la creación del INCE supuso la culminación del proceso de institucionalización de la evaluación educativa en España” y sostiene que, como tendremos ocasión de comprobar en el siguiente apartado,

la evaluación educativo, al menos en el plano de la institucionalización, alcanzó a partir de ese momento ‘velocidad de crucero’. Los cambios operados desde entonces, a pesar haberse sucedido dos leyes orgánicas en poco menos de cuatro años, apenas si han sido significativos y, en algunos casos, se han debido más al deseo de las autoridades educativas de distanciarse del modelo anterior, de signo político contrario, que a la necesidad «real» de efectuar modificaciones (es ilustrativo, por ejemplo, el «baile» de denominaciones del Instituto, INECSE en la Ley de Calidad de la Educación de 2002 e Instituto de Evaluación en la Ley de Educación de 2006) (García Sánchez, 2004, p. 36).

5.2.2 Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes

La siguiente ley orgánica, actualmente también derogada, que se adentra en cuestiones de evaluación del sistema educativo es la Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes. Esta ley, en su Preámbulo, ya reconocía la necesidad de ampliar la evaluación del sistema argumentando que “la mejora de la calidad de la enseñanza exige ampliar los límites de la evaluación, para que pueda ser aplicada de modo efectivo al conjunto del sistema educativo, en sus enseñanzas, centros y profesores”. Esta norma prevé la evaluación de los centros educativos (art. 29), la valoración de la función pública docente (art. 30) y la evaluación de la función directa y de la inspección (art. 34). Además, establece que en el ámbito del centro educativo, “los órganos de gobierno de los centros (...) favorecerán la participación efectiva de todos los miembros de la Comunidad Educativa en la vida del centro, en su gestión y en su evaluación” (art. 8), y, por otra parte, estos órganos “evaluarán periódicamente, de acuerdo con sus respectivas competencias, el funcionamiento y

cumplimiento de los objetivos del centro (...) colaborando con la inspección educativa en los planes de evaluación del centro (...) sin perjuicio de los procesos de evaluación interna de dichos órganos definan en sus proyectos” (art. 16).

La LOPEG desarrolla las funciones del INCE en cuanto a coordinación de los procesos de evaluación con los centros se refiere, y en su artículo 27 sintetiza el carácter de la evaluación al señalar que

de acuerdo con lo establecido en el artículo 62 de la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo, la evaluación se orientará a la permanente adecuación del sistema educativo a las demandas sociales y a las necesidades educativas y se aplicará, teniendo en cuenta en cada caso el tipo del centro, sobre los alumnos, los procesos educativos, el profesorado, los centros y sobre la propia Administración (art. 27).

Además, en su artículo 28 señala que el INCE realizará la evaluación general del sistema educativo y ofrecerá apoyo a las Administraciones educativas que lo requieran en la elaboración de sus respectivos planes y programas de evaluación, haciendo públicas periódicamente las conclusiones de interés general de las evaluaciones del sistema educativo efectuadas por él mismo y dará a conocer los resultados de los indicadores de calidad establecidos.

Esta norma viene a confirmar la apuesta decidida por la evaluación del sistema educativo que ya comenzara cinco años antes con la entrada en vigor de la LOGSE. Existe una definición de la orientación de la evaluación, una sistematización de la misma, un órgano responsable a nivel central de la Administración, una articulación de sus objetos de estudio, una definición de sus estándares, un tratamiento de los resultados, etc. En definitiva, un interés real y un compromiso legislativo por una evaluación del sistema educativo mantenida en el tiempo y con claras intenciones de que se convierta en un instrumento de mejora de la calidad educativa.

Más allá del punto de inflexión que supuso la creación del CIDE y del INCE, Puente Azcutia (2000) sintetiza las finalidades de la evaluación del sistema educativo que establecen estas dos leyes orgánicas (LOGSE y LOPEG) en tres puntos (2000, 83 – 84): 1) mejora de la calidad de la educación, 2) la utilidad para la toma de decisiones y 3) la contribución al debate social sobre la educación. En ambas leyes, continúa el autor, “se encuentra una ampliación explícita del objeto de la evaluación, lo que supone superar la concepción que identifica la evaluación de los sistemas educativos exclusivamente con la medición del rendimiento de los alumnos” (2000, 84). Además, termina el autor, ambas leyes “delimitan claramente los ámbitos de competencias en la evaluación del sistema educativo teniendo en cuenta la distribución territorial del Estado Español” (p. 84) distinguiendo claramente entre

la evaluación general del sistema educativo español, competencia del INCE, y la evaluación de los sistemas educativos de las distintas CCAA, competencia de éstas. Sobre este último punto, las instituciones evaluadoras de las comunidades autónomas, nos detendremos más adelante en el último epígrafe de este capítulo.

5.3 La evaluación del sistema educativo en la legislación actual: LOE y LOMCE

5.3.1 Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación

La entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (en adelante, LOE) supuso una actualización del sistema en todas sus dimensiones. Fue una ley surgida de la evaluación del propio sistema, de la identificación de problemas y la clara intención de solventarlos. En palabras de Puellas (2010) “es una ley que impulsa un conjunto de medidas para subsanar los problemas detectados, reafirmando algunas de las ya existentes e introduciendo innovaciones importantes” (2010, p. 435). Entre estas medidas, como veremos a continuación, se encuentran las “evaluaciones de diagnóstico temprano para prevenir el fracaso escolar” (p. 435).

La centralidad de las evaluaciones del sistema educativo como instrumento de mejora del sistema queda resuelta ya en el Preámbulo de la Ley. Destacaremos tres fragmentos de la exposición de motivos:

La evaluación se ha convertido en un valioso instrumento de seguimiento y de valoración de los resultados obtenidos y de mejora de los procesos que permiten obtenerlos. Por ese motivo, resulta imprescindible establecer procedimientos de evaluación de los distintos ámbitos y agentes de la actividad educativa, alumnado, profesorado, centros, currículo, Administraciones, y comprometer a las autoridades correspondientes a rendir cuentas de la situación existente y el desarrollo experimentado en materia de educación (Preámbulo, LOE)

Y prosigue

Una de las novedades de la Ley consiste en la realización de una evaluación de diagnóstico de las competencias básicas alcanzadas por el alumnado al finalizar el segundo ciclo de esta etapa, que tendrá carácter formativo y orientador, proporcionará información sobre la situación del alumnado, de los centros y del propio sistema educativo y permitirá adoptar las medidas pertinentes para mejorar las posibles deficiencias. Otra evaluación similar se llevará a cabo al finalizar el segundo curso de la educación secundaria obligatoria (Preámbulo, LOE)

Tal es la importancia que le concede la Ley a la evaluación del sistema educativo que le dedica un Título entero, el Título VI, y justifica este protagonismo afirmando que “se considera un elemento fundamental para la mejora de la educación y el aumento de la transparencia del sistema educativo” (Preámbulo, LOE). Concretamente se prevé que la evaluación se aplique sobre los procesos de aprendizaje y resultados de los alumnos (art.

21, 29. 143 y 144), la actividad del profesorado (art. 106), la función directiva (art. 139 y 146), el funcionamiento de los centros docentes (art. 145), los procesos educativos, la inspección y las propias Administraciones educativas (art. 141).

Una de las principales novedades de la Ley en el ámbito evaluativo es la introducción de las evaluaciones diagnósticas (arts. 21, 29 y 144) que, según Maestro (2006) van a permitir “conocer y, en definitiva, intervenir para mejorar, tanto en el centro educativo como en el conjunto del sistema” (2006, p. 333). Estas evaluaciones se realizarán en 4º de Primaria y en 2º de Educación Secundaria Obligatoria, y comprenderán todas las competencias definidas en los currículos de España de acuerdo con el calendario de evaluación que en cada caso se vaya estableciendo. La ley dice que las evaluaciones serán censales de todos los alumnos y centros deben de tener como referencia la evaluación general de diagnóstico. El hecho de que se hagan en estos cursos marca una diferencia destacable con las evaluaciones que se realizan al finalizar una etapa porque “permite el aprovechamiento del carácter formativo de la evaluación por los propios participantes en ella” (Roca, 2013, p. 120). Estas evaluaciones diagnósticas no se enfocarán a contenidos sino a competencias, siendo la primera vez que se decide elaborar este tipo de pruebas en España. El director del Instituto de Evaluación (antiguo INCE) durante esta etapa reconoce el valor de estas evaluaciones de diagnóstico pero acepta que

“un diagnóstico completo de la situación del sistema educativo exige considerar todas estas diferentes dimensiones, que deben ser objeto de evaluaciones específicas, ya que a través de las EGD o de los sistemas de indicadores no se tiene información de otros aspectos esenciales como son los procesos educativos que se desarrollan en los centros y en las aulas, la propia organización y funcionamiento de los centros educativos, el trabajo docente o el funcionamiento de las propias administraciones educativas y las políticas planteadas (Roca, 2013, p. 141).

Y, por lo tanto, define estas evaluaciones como “un instrumento que permite un conocimiento de los resultados educativos que debe complementarse con los sistemas de indicadores estatales e internacionales, con las evaluaciones autonómicas e internacionales mencionadas y con evaluaciones de centros, profesores, administraciones y políticas educativas” (Roca, 2013, p. 141).

Todas estas evaluaciones, dice la norma en su artículo 140, deben tener como finalidad: a) contribuir a mejorar la calidad y la equidad de la educación, b) orientar las políticas educativas, c) aumentar la transparencia y eficacia del sistema educativo, d) ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por las Administraciones educativas y, e) proporcionar información sobre el grado de consecución de los objetivos educativos españoles y europeos, así como del cumplimiento

de los compromisos educativos contraídos en relación con la demanda de la sociedad española y las metas fijadas en el contexto de la Unión Europea.. Además, la norma es muy explícita al advertir que estas finalidades no pueden amparar “que los resultados de las evaluaciones del sistema educativo, independientemente del ámbito territorial estatal o autonómico en el que se apliquen, puedan ser utilizados para valoraciones individuales de los alumnos o para establecer clasificaciones de los centros” (art. 140.2). Las funciones de la evaluación llegarán más allá de las previstas en este artículo 140, llegando incluso a poder afectar a la provisión de plazas de docentes e inspectores. Concretamente, para el caso de los docentes, las evaluaciones previstas en el artículo 106 pueden tener repercusión en la provisión de plazas (Disposición adicional sexta), y para el caso de los inspectores, se tendrá en cuenta para el acceso al cuerpo de inspectores la evaluación positiva prevista en los artículos 139 y 146 sobre el ejercicio de cargos de directivos (Disposición adicional duodécima).

Otra de las novedades de la LOE es el compromiso de presentación por parte del Gobierno de un informe anual al Congreso de los Diputados sobre los indicadores principales del sistema educativo, los resultados de las evaluaciones realizadas y las recomendaciones planteadas (art. 147).

La LOE regula la evaluación del Sistema Educativo y establece procedimientos de evaluación de sus distintos ámbitos y elementos, comprometiendo a las autoridades correspondientes y a los distintos agentes a rendir cuentas de la situación existente, así como de su evolución.

De acuerdo con la naturaleza descentralizada del Sistema educativo español, la evaluación educativa en los niveles no universitarios (que incluye la Educación básica) se organiza en tres niveles:

- La responsabilidad de la evaluación general del Sistema Educativo recae en el Estado, que actúa en colaboración con las Comunidades Autónomas.
- Las Comunidades Autónomas son, a su vez, las encargadas de llevar a cabo la evaluación del Sistema Educativo y de los centros en su territorio respectivo.
- Los centros educativos desarrollan mecanismos para la evaluación interna con el apoyo de las Administraciones educativas.

En esos tres niveles intervienen los organismos responsables de la evaluación externa de la calidad del Sistema Educativo en la Educación Infantil, Primaria y Secundaria, que son los siguientes:

- Los servicios de la Alta Inspección del Estado.

- Los organismos de la Inspección Educativa de las Comunidades Autónomas.
- El Instituto de Evaluación (IE), dependiente del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD).
- Los organismos que evalúan el Sistema Educativo en las Comunidades Autónomas.
- Los organismos de evaluación de las Comunidades Autónomas apoyan en la evaluación interna de los centros.

La Alta Inspección y los organismos de la Inspección Educativa de las Comunidades Autónomas tienen las funciones de supervisar, controlar, asesorar, informar y orientar en diferentes aspectos del ámbito educativo como el funcionamiento de los centros, la práctica docente, el cumplimiento y aplicación de las leyes y, por supuesto, participar en la evaluación del sistema educativo.

El IE⁶⁷ es el organismo estatal encargado de la evaluación general del Sistema Educativo en lo que corresponde a las enseñanzas de niveles no universitarios. Su propósito fundamental es proporcionar información relevante sobre el grado en que el Sistema Educativo alcanza las metas que para él se han establecido al propio MECD, a las Comunidades Autónomas y a los ciudadanos. Las funciones del IE, que se realizan en coordinación con las Administraciones educativas, son:

- La coordinación de las políticas de evaluación general del Sistema Educativo y la realización, en colaboración con los organismos correspondientes de las Administraciones educativas, de las evaluaciones generales de diagnóstico.
- La coordinación de la participación del Estado español en las evaluaciones internacionales, la participación en la elaboración de los indicadores internacionales de la educación, así como el seguimiento de las actuaciones de la Unión Europea en este ámbito, sin perjuicio de las competencias que en materia estadística puedan corresponder a otros organismos.
- La elaboración del Sistema Estatal de Indicadores de la Educación y la realización de investigaciones y estudios de evaluación del Sistema Educativo, así como la difusión de la información que ofrezcan ambas actuaciones.
- Con el propósito de rendir cuentas acerca del funcionamiento del Sistema Educativo, el IE presenta un Informe Anual al Congreso de los Diputados que sintetiza los resultados de las evaluaciones generales de diagnóstico, los resultados de otras pruebas

⁶⁷ En este punto, y a falta de entrar en la LOMCE mantenemos la denominación del organismo tal y como lo hace la LOE.

de evaluación, los principales indicadores de la educación española y los aspectos más destacados del Informe Anual del Consejo Escolar del Estado.

En cuanto a los organismos responsables en las Administraciones educativas de las Comunidades Autónomas, como veremos más adelante en un apartado específico a tal efecto (página 279), hay que destacar que algunas de ellas han creado instituciones específicas de evaluación y, en otras, la evaluación es asumida por Unidades de la Administración no dedicadas exclusivamente a esta actividad. Esta disparidad es la responsable de que tanto las características como las funciones de estos organismos difieran entre territorios.

Antes de cerrar, resaltamos la valoración que llevó a cabo el profesor Alejandro Tiana quien, en un ejercicio de profunda honradez política e intelectual, publica un libro titulado *“Por qué hicimos la LOE”* (Tiana, 2009) en el cual, al final del mismo intenta sintetizar el legado que ha dejado esta norma. Entre las contribuciones de la Ley, destaca tres: la simplificación que ha introducido en el marco normativo español, el asentamiento de las bases para la modernización del sistema educativo y la modernización de la formación inicial del profesorado, el reconocimiento de la labor docente, la adaptación de medidas para la mejora de la convivencia escolar o el refuerzo de los mecanismos de evaluación en el conjunto del sistema (2009, p. 217 – 218).

5.3.2 Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa

Con la llegada al gobierno del Partido Popular en el 2011 se puso en marcha la reclamación histórica de los conservadores españoles de aprobar una ley orgánica educativa que recogiese su visión de la educación, puesto que los intentos anteriores habían sido fallidos. Así que, con una celeridad absoluta, a finales del año 2013 entra en vigor la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (en adelante, LOMCE). Una norma que desde el punto de vista de la evaluación del sistema educativo en sus etapas de educación básica, supuso una ruptura con el modelo anterior. Introduce algunos cambios de gran calado como la eliminación de las evaluaciones de diagnóstico y la introducción de evaluaciones finales de etapa en la educación obligatoria, que ya en su Preámbulo justifica afirmando que se trata de

una de las medidas llamadas a mejorar de manera más directa la calidad del sistema educativo. Veinte países de la OCDE realizan a sus alumnos y alumnas pruebas de esta naturaleza y las evidencias indican que su implantación tiene un

impacto de al menos dieciséis puntos de mejora de acuerdo con los criterios de PISA (Preámbulo, LOMCE).

El hecho de justificar una modificación de este calado sobre la base de un estudio como PISA no nos corresponde analizarlo en este trabajo, y además ya ha sido objeto de atención por otros autores (por ejemplo, Fernández González, 2015). En nuestro caso, nos quedaremos en la descripción del cambio sin entrar en valoraciones políticas. Estas pruebas están previstas para el final de etapa de Primaria (art. 21) y para el final de etapa de Secundaria (art. 29), con carácter censal, con intencionalidad formativa y de diagnóstico, diseñadas por la Administración central (art. 21.2, 29.4 y 144.1) y aplicadas por profesorado externo al centro (art. 144.1). Una de las críticas que se le hace a las evaluaciones de final de etapa es que no dejan margen de mejora (Roca, 2013), así que la LOMCE introduce una evaluación en 3º de Primaria (art. 20); dice la Ley que con dicha evaluación se pretende comprobar “el grado de dominio de las destrezas, capacidades y habilidades en expresión y comprensión oral y escrita, cálculo y resolución de problemas en relación con el grado de adquisición de la competencia en comunicación lingüística y de la competencia matemática” (art. 20. 3), y permitirá la toma de decisiones por parte del equipo docente posibilitando las medidas ordinarias y extraordinarias para la mejora del estudiante. Aquí, podríamos valorar si es necesaria entonces la evaluación de final de etapa en Primaria, pero de nuevo no nos corresponde a nosotros hacer tales juicios en este capítulo.

Con respecto a la LOE, esta ley introduce otros cambios en la evaluación. Por ejemplo, en el artículo 119, quita la referencia a la participación de la comunidad educativa en la evaluación de los centros; en el artículo 140 elimina el punto dos que eliminaba la posibilidad de utilizar los resultados de las evaluaciones con carácter individual o para establecer rankings de centros: “no podrá amparar que los resultados de las evaluaciones del sistema educativo, independientemente del ámbito territorial estatal o autonómico en el que se apliquen, puedan ser utilizados para valoraciones individuales de los alumnos o para establecer clasificaciones de los centros” (art. 140.2 LOE 2/2006, texto original). Otros cambios de menor importancia para nuestros intereses son la nueva denominación del Instituto de Evaluación por el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (art. 142).

Sin embargo, la LOMCE respeta lo expuesto en los artículos 106, 139, 145 y 146 de la LOE que hacían referencia a las evaluaciones de la función docente, de los cargos directivos y de los centros educativos. Tampoco realiza ningún cambio en el Título VII (Inspección del sistema educativo), ni en las Disposiciones adicionales sexta y duodécima que hacían referencia a la valoración de las evaluaciones de los docentes y los directores en el baremo para los concursos de traslado.

Haciendo un breve repaso a la literatura académica española sobre la importancia de la evaluación en la LOMCE, encontramos grandes dosis de críticas – aspecto que no nos sorprende dada la nula aceptación que tuvo esta norma en la comunidad educativa –. Dada la histórica inestabilidad que arrastra España en su actual etapa democrática con respecto a la legislación educativa, Marrodán (2014) se pregunta si la LOMCE no alcanzará sus objetivos y “acabe siendo una “anécdota” en nuestra prolija legislación educativa como ocurrió con la LOCE” (2014, p. 7). Por su parte, Pérez Gómez (2014) hace una crítica sobre la primacía de las evaluaciones externas para determinar la calidad del sistema educativo, afirmando que

implican directa o indirectamente el rechazo de los estudiantes a la escuela por la irrelevancia del aprendizaje, el incremento de la desigualdad, la segregación y el fracaso, el deterioro de la autonomía de los docentes y su desprofesionalización, y la sumisión progresiva del sistema educativo a las corporaciones multinacionales (Pearson, Gate, por ejemplo) que controlarán en su día la titularidad de los centros, la contratación del profesorado, la producción de materiales y recursos y la elaboración y aplicación de las pruebas y test (p. 62 – 63).

Y, más adelante, sostendrá que

cuando las pruebas externas de evaluación, censales, se convierten en el instrumento para valorar el rendimiento periódico de todo el alumnado del sistema educativo, se requiere simplificar y facilitar tanto su aplicación como especialmente su corrección. Con este propósito, se construyen los test de elección múltiple que a la postre son el recurso de toda administración (p. 65).

En este mismo sentido, pero alegando a la complejidad técnica de las evaluaciones previstas en la LOMCE, Vázquez – Cano (2016) entiende que se ha dejado al docente ante la “casi” imposibilidad de cumplirlo y tal y como viene expresado en la normativa – Orden ECD/65/2015 – y señala que la norma se decide por el camino contrario al que nos marcan las evaluaciones internacionales – que por otro lado intenta imitar –, según este autor “en un sistema mundial (PISA, PRILS, TIMSS, etc.) cada vez más preocupado por una evaluación más cualitativa y competencial, el nuevo sistema propuesto parece chocar de frente con las corrientes pedagógicas actuales” (2016, p. 78). Vázquez – Cano termina por señalar que

ante un sistema que no permite una aplicación equitativa y justa por parte del profesorado el único miembro de la comunidad educativa que ve lesionado sus derechos es el propio alumno/a sometido a un sistema que por inviable se convierte en arbitrario y, por extensión, en injusto pudiendo conculcar su legítimo derecho a ser evaluado conforme a criterios objetivos (2016, p. 89 – 90).

Por lo tanto, nos encontramos con un panorama legislativo en el que conviven dos leyes orgánicas con caracteres muy diferenciados y concepciones de la evaluación del sistema educativo enfrentadas, si bien es cierto que en algunos aspectos confluyen como

por ejemplo la importancia del Sistema Nacional de Indicadores Educativos que prevé la LOE y continúa la LOMCE, o la necesidad de coordinación entre niveles administrativos y el papel protagonista del INEE. Sea como fuere, la evaluación del sistema es una política asentada en el Sistema Educativo Español que no tiene visos de desaparecer sino de ir complejizándose más con el paso del tiempo y las experiencias que se vayan adquiriendo.

5.4 Evaluaciones del sistema educativo: Desde 1969 a la actualidad

5.4.1 Evaluaciones del sistema educativo de los Organismos centrales

5.4.1.1 Primeros informes de evaluación del Sistema Educativo realizados por el MECD

Para encontrar las primeras referencias a evaluaciones del sistema educativo español tenemos que remontarnos a 1969 y la publicación del Libro Blanco sobre *La Educación en España: Bases de una Política Educativa* siendo el primer informe crítico sobre el sistema educativo español en su conjunto. En él se señalaban algunas de las principales deficiencias del sistema educativo español en aquellos momentos, como las bajas tasas de escolarización en educación preescolar, primaria y, sobre todo, secundaria, las elevadas ratios alumnos-profesor en la educación secundaria en el sector público o la escasa valoración de la formación profesional.

Otra referencia anterior al ordenamiento jurídico actual que se dio a partir de la Constitución de 1978 fue el Informe de Evaluación de 1976, encargado por el Ministro Robles Piquer y que se tituló *Informe que eleva la Comisión Evaluadora de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa en cumplimiento del Decreto 186/76 de 6 de febrero*, que no fue publicado. Se trata de un informe que analizaba la aplicación de la ley del 70 y hacía balance de sus logros y deficiencias en un momento de profundo cambio de la situación política, y que según Puente Azcutia (2000) “incluía en sus tres volúmenes valoraciones sobre los logros y las deficiencias de la aplicación de la ley durante los seis años transcurridos desde su promulgación” (2000, p. 81). Una tercera referencia la encontramos en el documento *Las Enseñanzas Medias en España* de 1981, que contiene una evaluación del Bachillerato y de la Formación Profesional 10 años después de la publicación de la ley de 1970, junto a una propuesta de reforma.

Ya en 1986, y con la llegada del primer gobierno socialista, se encargó a la OCDE un informe sobre el sistema educativo que se tituló *Examen de la Política Educativa Española por la OCDE* (CIDE, 1986); en este informe se apuntaron algunos logros del sistema educativo

español, como su expansión, y algunas críticas a diversas deficiencias como el planteamiento de la formación profesional, la formación del profesorado de secundaria y de los directores de los centros, etc.

El primer informe que realizará el CIDE a nivel de sistema educativo será referido a las reformas experimentales incorporadas al Ciclo Superior de EGB y a las Enseñanzas Medias con respecto al rendimiento académico de los alumnos, actitudes, expectativas y sentimientos hacia el estudio, y se publicó en 1988 (CIDE, 1988), aunque después hubo más (CIDE, 1990, 1992).

La primera gran reforma del sistema educativo español que se llevó a cabo con la promulgación de la LOGSE en 1990 vino precedida *del Libro Blanco para la Reforma del Sistema Educativo* (MEC, 1989) que dibujaba el panorama del momento analizando los logros y deficiencias derivados de la ley del 70 y presentaba ampliamente la reforma que se deseaba implementar en aquel momento. Con este nuevo marco normativo educativo se abrieron las posibilidades de evaluaciones del sistema educativo y se percibe un incremento notable de estas. La primera de ellas fue el documento del MEC de 1994 *Centros Educativos y Calidad de la Enseñanza: Propuesta de Actuación*, que contempla setenta y siete medidas para mejorar la calidad educativa, un objetivo básico y prioritario de la LOGSE.

5.4.1.2 Evaluaciones por etapas educativas realizadas por el MECD

En la Educación Primaria se llevó a cabo un primer estudio en 1995 (INCE, 1996 – datos básicos –, INCE 1997 – informe completo –) con pruebas de rendimiento pasadas a estudiantes y se investigaron los efectos de la reforma en los procesos educativos y en el funcionamiento de los centros a través de cuestionarios dirigidos a padres, profesores y directivos. Posteriormente, en 1999, se llevó a cabo una segunda evaluación (INCE, 2000a). Se pasaron pruebas de rendimiento a estudiantes y se analizaron procesos y entorno educativos, a través de cuestionarios dirigidos a padres, profesores, alumnos y equipos directivos, recogiendo datos en torno a formación de los profesores, metodologías y prácticas educativas, actitudes y expectativas, etc. En el año 2003 se repetirá esta evaluación (INECSE, 2004a – avance de resultados –, INECSE, 2005 – informe final –), que presenta los resultados en escalas de rendimiento propias de la metodología de la Teoría de Respuesta al Ítem (TRI). Figuran en ella los datos desagregados sobre el rendimiento del alumnado por sexo, nivel sociocultural de las familias y titularidad y tamaño de los centros. Además relaciona el rendimiento de los alumnos con factores contextuales y procesos educativos (por ejemplo, el inicio de la escolaridad, el número de libros que los alumnos tienen en casa, el nivel de estudios que piensan alcanzar estudiando, el tiempo dedicado a

hacer los deberes o ver televisión, y la valoración que los alumnos hacen sobre determinados aspectos educativos). Por último, en el año 2007 se llevará a cabo la última de esta serie de evaluaciones de la etapa (IE, 2009a) antes de entrar en las evaluaciones de diagnóstico. Sigue la misma lógica que las evaluaciones anteriores, con el fin de poder establecer comparaciones entre estudios, pretendiendo conocer

el grado de adquisición de competencias por parte del alumnado del último curso de la Educación Primaria en cuatro áreas del currículo (Conocimiento del medio natural, social y cultural, Lengua castellana –comprensión y expresión escrita–, Lengua inglesa y Matemáticas) y conocer y valorar los resultados educativos alcanzados al final de esta etapa (IE, 2009a, p. 33).

Por otra parte, el INCE (y posteriormente el IE), han llevado a cabo dos evaluaciones de la etapa de Educación Primaria sobre los centros educativos que España tiene en Marruecos. Estas evaluaciones se llevaron a cabo en 2001 (INCE, 2001a) y en 2006 (IE, 2007), siguiendo el modelo de las evaluaciones de primaria que se diseñaron para el resto del Estado.

En la Educación Secundaria la primera evaluación se llevó a cabo en 1997 y se planteó como el primer diagnóstico del sistema educativo español (INCE, 1998a), aunque en realidad no se ocupó de todo el sistema, sino de la educación secundaria (de la población escolar de 14 y 16 años, en la que convivían 8º de EGB, 2º y 4º ESO, 2º FPI y 2º BUP). Según Gargallo (2003) “fue el primer intento serio de diagnosticar el estado del sistema ya que se pretendía analizar todos los aspectos del mismo que incidían en la secundaria” (2003, 50). El objetivo fundamental era indagar la situación en que se encontraba el sistema educativo español y su grado de eficiencia real, en el momento en que las competencias educativas iban a ser transferidas a todas las Comunidades Autónomas. Posteriormente, en 2000, se llevó a cabo una segunda evaluación (INCE, 2001b) con pruebas de rendimiento sobre casi 7500 alumnos de 4º de ESO de toda España menos Andalucía, recogiendo también datos de contexto, procesos y entorno, a través de cuestionarios pasados a los alumnos evaluados, casi 7500, a las familias, casi 6000, a 1266 profesores y a 290 directores.

Como ya hemos señalado anteriormente, la LOE establece en sus artículos 143 y 144.1 (modificados por la LOMCE pero manteniendo la misma idea) que el Instituto de Evaluación, actual Instituto Nacional de Evaluación Educativa, y los organismos correspondientes de las administraciones educativas colaboren en la realización de las evaluaciones generales de diagnóstico de carácter muestral para obtener datos representativos, tanto del alumnado y de los centros de las comunidades autónomas, como del conjunto del Estado. A tal efecto, el Instituto de Evaluación desarrolló el Marco de la Evaluación General de Diagnóstico para Educación Primaria y Educación Secundaria

Obligatoria (IE, 2009b), el Informe de la evaluación llevada a cabo en 2009 con alumnado de cuarto curso de Educación Primaria (IE, 2010a) y el Informe de la evaluación realizada en 2010 con alumnado de segundo curso de Educación Secundaria Obligatoria (IE, 2011). A pesar de la importancia de estas evaluaciones, el cambio de color político en el Gobierno de España impidió que se realizaran más ediciones.

5.4.1.3 Evaluaciones centradas en otras dimensiones realizadas por el MECD

No sólo las etapas fueron objeto de análisis, sino que también se evaluaron, por una parte, algunos aprendizajes específicos, por ejemplo, Educación Física en 1995 (INCE, 1998b) y Lengua Inglesa en 1999 (INCE, 2000b – avance de resultados – y 2002a – informe completo –), y la Expresión Oral en 2003 (IE 2006 – a partir de una parte de la muestra de estudiantes utilizada para la evaluación de la educación primaria de 2003, todas ellas para la Educación Primaria. Para el caso de Secundaria se realizó una evaluación sobre Lengua Inglesa en 2001 (INCE, 2002b – avance de resultados –, INECSE, 2004b – informe final –). Por otra parte, el Instituto Nacional de Evaluación Educativa también realiza evaluaciones de sus programas, por ejemplo, de los Programas de Cooperación Territorial, tal es el caso de la Evaluación del Programa de Cooperación Territorial para la Reducción del Abandono Temprano de la Educación (IVIE, 2014), la Evaluación del Programa Escuela 2.0 a partir de los resultados en Matemáticas de PISA 2012 (Jiménez – Martín y Vilaplana, 2014) o la Evaluación del Plan PROA y su efecto sobre el rendimiento de los estudiantes (García - Pérez e Hidalgo, 2014). Todas ellas evaluaciones encargadas a expertos pero auspiciadas por el INEE.

5.4.1.4 Evaluaciones realizadas por organismos centrales distintos al MECD

Más allá de las evaluaciones llevadas a cabo por organismos vinculados con el Ministerio de Educación, es posible hallar otras fuentes de evaluaciones del sistema educativo como las evaluaciones llevadas a cabo por la Inspección o los informes del Consejo Escolar del Estado.

En primer lugar, la Subdirección General de la Inspección de Educación ha venido publicando un informe anual sobre los resultados de la evaluación de los alumnos de EGB, BUP, COU y FP, y desde el curso 1989 – 1990 un informe, también anual, sobre las calificaciones por materias de estos mismos niveles y sectores. Además, a partir de 1993 se inició también la publicación de informes anuales de la evaluación de primaria y secundaria (ESO y Bachillerato). Hay también otros informes que tienen que ver con metodología y planes de estudio y son especialmente relevantes los informes de evaluación de centros.

Destaca el Plan EVA, un programa piloto diseñado por técnicos pertenecientes al CIDE y al Servicio Central de Inspección Técnica y ensayado por el MEC desde el curso 1991 – 1992 en el territorio de su competencia, que a juicio de Gargallo (2003) se trataba de un “proyecto excelente que combina evaluación externa y evaluación interna, integra metodología cuantitativa y cualitativa, y atiende al contexto, a los inputs, al proceso y a los outputs” (2003, 52).

En segundo lugar, los Informes Anuales del Consejo Escolar del Estado más que estudios científicos, son documentos que ofrecen la visión que tienen del sistema educativo los principales sectores implicados en la educación: sindicatos, patronal, administración, padres, alumnos y personalidades prestigiosas. Junto a ellas, Puente Azcutia (2000) afirma que “habría que recordar los trabajos de otras instituciones, como el Instituto de Pedagogía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y las Facultades de Ciencias de la Educación de diversas universidades” (2000, p. 83).

5.4.1.5 Reflexión final sobre las evaluaciones realizadas por los organismos centrales

A la raíz de todos los trabajos expuestos que han sido desarrollados por el Ministerio u organismos afines, queremos hacer alguna reflexión al respecto en función de lo que para nosotros significa la evaluación de sistemas definida en el primer capítulo. Para empezar, destacar que la evaluación del sistema educativo se está convirtiendo en algo frecuente, lo que significa que se está forjando una cultura de la evaluación del sistema educativo y es algo por lo que deberíamos estar satisfechos. Pero esta satisfacción inicial no está exenta de críticas.

En primer lugar, echamos de menos un modelo explícito de evaluación del sistema educativo que llegue más allá de los estudiantes y los programas, y que tenga en cuenta a toda (o la mayor parte posible) de la comunidad educativa en un ejercicio de participación democrática real, como la experiencia catalana con la Conferencia Nacional de Educación (Sarramona, 2003).

En segundo lugar, esta evaluación tendría que ser capaz de aglutinar las evaluaciones parciales, sectoriales, que se llevan a cabo y dotarlas de un sentido sistémico, holístico.

En tercer lugar, hasta ahora el Ministerio se ha centrado en la evaluación de resultados, pero creemos que para una evaluación sea completa y pueda servir para orientar la mejora, debe tener en cuenta los procesos, las variables sociales, el contexto socioeducativo del centro, etc., elementos que siendo conscientes de su complejidad para ser evaluados, no se deben seguir dejando fuera de los marcos de estas evaluaciones.

En cuarto lugar, y muy relacionado con lo anterior, es necesario incorporar el enfoque cualitativo al ya presente enfoque cuantitativo que viene protagonizando estas evaluaciones desde sus inicios. Junto a la perspectiva eficientista que predomina en un enfoque cuantitativo, creemos que la metodología cualitativa aporta singularidad y cercanía al objeto evaluador, preocupándose más por los procesos y no tanto por los resultados (Bordás y Cabrera, 2001); asumiendo que son evaluaciones normalmente más costosas, creemos que son necesarias y que aumentarían su carácter holístico y por lo tanto, las conclusiones que se saquen de ellas serán más útiles para toda la comunidad educativa.

En quinto y último lugar, sería interesante la participación de la comunidad educativa en el diseño e implementación de estas evaluaciones. La democratización de los procesos educativos, también de la evaluación, es una oportunidad para acercar la evaluación a la comunidad educativa, que ésta sienta como propia la evaluación y se involucre en su consecución. Para que todo esto tenga sentido, también es necesario que la intencionalidad cambie, siendo necesario un enfoque hacia la toma de decisiones para la mejora, y no a la rendición de cuentas y el control del sistema.

5.4.2 Sistema Estatal de Indicadores de la Educación

El artículo 62 de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) aborda el tema de la evaluación del sistema educativo, que confía al INCE. Para desarrollar lo dispuesto en la LOGSE, el 18 de junio de 1993 se aprobó el Real Decreto 928/1993, por el que se regula el INCE, y en el cual se especifican con mayor detalle sus funciones, la composición y atribuciones de sus órganos de gobierno y los principios básicos de su organización.

Entre las funciones atribuidas al INCE en el precitado Real Decreto se encuentra la de “elaborar un sistema estatal de indicadores que permita evaluar el grado de eficacia y de eficiencia del sistema educativo” (art. 3.3). El objetivo fundamental del proyecto aparece en la primera edición publicada en el año 2000 (INCE, 2000c), y consiste en

definir y construir un sistema de indicadores capaz de proporcionar información sobre el estado de la educación en el ámbito estatal, compatible con los modelos internacionales que se están elaborando y susceptible de ser también aplicado por las Administraciones educativas en sus respectivos ámbitos de competencias. Dichos indicadores han de referirse tanto a los factores contextuales del sistema educativo, como a los costes, el funcionamiento y los resultados del mismo. Así pues, no se trata de un proyecto de duración determinada, sino de un programa de actuación permanente que exige una revisión periódica (INCE, 2000c, p. 10).

Las siguientes ediciones se han publicado en los años 2002, 2004, 2006, 2007, 2009, 2010, 2011, 2012, 2014 y 2015. Primero se elaboraron 30 indicadores, que se ampliaron

después a 35 y en 2004 se fijó su número en 38. En el año 2005, el Consejo Rector del Instituto de Evaluación acordó flexibilizar el Sistema y propuso la selección de un subconjunto de 15 indicadores a los que se les denominó Prioritarios, que se actualizarían periódicamente en la página web del Instituto de Evaluación, pasando a publicarse el Sistema completo cada dos años.

La necesidad de actualización permanente de todo sistema de indicadores y de su presentación sintética, ha llevado al Consejo Rector a aprobar otra modificación importante en el año 2009, aprovechando la finalización del plan trienal de 2005 y la experiencia de años anteriores, que ha consistido en simplificar y reducir el Sistema de indicadores y su actualización anual. Estos cambios se recogen por primera vez en la edición de 2010 (IE, 2010b). Estos cambios han consistido en lo siguiente:

- Se suprimieron los indicadores de contexto “ya que los indicadores que en él se recogían en ediciones anteriores procedían de organismos que elaboran estadísticas e indicadores que proporcionan información detallada y suficiente, que no es necesario reproducirla” (IE, 2010b, p. 9).
- Se suprimieron los indicadores sobre procesos educativos, “pues a las dificultades para su elaboración se añade la poca consistencia de los datos, al proceder de estudios de evaluación cuyo objetivo principal no es precisamente medir los procesos educativos” (IE, 2010b, p. 9).
- El antiguo apartado “Recursos” pasa a denominarse Financiación educativa, y en él se engloban los indicadores relativos a recursos financieros.
- Se mantiene con el mismo nombre el apartado Resultados educativos, en el que se han incluido por primera vez, los indicadores basados en los datos procedentes de la Evaluación General de Diagnóstico.
- Los indicadores sobre recursos humanos han pasado al apartado de Escolarización y entorno educativos, denominado anteriormente “Escolarización”.
- Se eliminaron los indicadores prioritarios relativos al acceso a la Educación Superior, “ya que únicamente se disponía de datos sobre la tasa bruta de población que superaba la prueba de acceso a la universidad y del número de alumnos que acceden por primera vez a cualquier estudio universitario” (IE, 2010b, 9).
- También se han fusionado el de Gasto total en educación con relación al PIB y el de Gasto público en educación, que pasan a denominarse Gasto total en educación.

Esta nueva estructura ha afectado al número de indicadores, que se han reducido de 38 a 16, de los cuales 13 forman parte de los prioritarios y 3 de los no prioritarios. Los indicadores no prioritarios que se han mantenido, “por la importancia que tienen en los estudios nacionales de evaluación y por los resultados educativos a largo plazo” (IE, 2010, p. 9), son:

- el número de alumnos por grupo y por profesor,
- la escolarización en cada etapa educativa (en este caso se incluye en el de Escolarización y población),
- el nivel de estudios de la población adulta,
- la tasa de actividad y desempleo según nivel educativo,
- las diferencias de ingresos laborales según nivel educativo.

Así lo explicaba el propio Director del Instituto de Evaluación, Enrique Roca, en una entrevista publicada en el número 9 de la Revista Avances en Supervisión Educativa y realizada por Milagros Muñoz (2009):

se ha iniciado (...) una reflexión acerca de qué aspectos del sistema estatal deben permanecer, modificarse o enriquecerse para el próximo que abarcará los tres o cuatro años siguientes. Esta reflexión tiene como referencia fundamental la evaluación de los indicadores educativos que se elaboran por los organismos internacionales, los planteamientos de los indicadores europeos en relación con los objetivos de 2010, y otros indicadores. El objetivo es mejorar el conocimiento que el sistema de indicadores ofrece para el funcionamiento del sistema educativo y contribuir, así, a orientar tanto la definición de objetivos educativos como la toma de decisiones de todos los implicados en la educación (p. 6).

Todas estas modificaciones se han mantenido hasta la última edición publicada a la hora de redactar este capítulo, y por lo tanto, los indicadores que hoy en día están incorporados en la última edición del Sistema Estatal de Indicadores de la Educación (INEE, 2015) son los siguientes:

- Indicadores de escolarización y entorno educativo
 - E1. Escolarización y población
 - E1.1. Escolarización y población escolarizable de 0 a 29 años
 - E1.2. Escolarización según la titularidad del centro
 - E1.3. Esperanza de vida en educación desde los cinco años
 - E2. Tasas de escolarización en las edades teóricas de los niveles no obligatorios
 - E2.1. Educación Infantil
 - E2.2. Educación Secundaria postobligatoria

- E2.3. Educación Superior
- E3. Alumnado extranjero
- E4. Alumnos por grupo y por profesor
 - E4.1. Alumnos por grupo educativo
 - E4.2. Alumnos por profesor
- E5. La Formación Profesional
 - E5.1. Tasas brutas de acceso y titulación en FP
 - E5.2. Alumnado de FP por familia profesional y sexo
- E6. Participación en el aprendizaje permanente
- Indicadores de financiación educativa
 - F1. Gasto total en educación
 - F1.1. Gasto total en educación con relación al PIB
 - F1.2. Gasto público en educación
 - F1.3. Gasto público destinado a conciertos
 - F2. Gasto en educación por alumno
- Indicadores de resultados educativos
 - R1. Idoneidad en la edad del alumnado
 - R1.1. Idoneidad en la edad del alumnado de educación obligatoria
 - R1.2. Alumnado repetidor
 - R2. Abandono temprano de la educación y la formación
 - R3. Tasas de graduación
 - R3.1. Tasa bruta de graduación en ESO
 - R3.2. Tasa bruta de graduación en estudios secundarios segunda etapa
 - R3.3. Porcentaje de titulados entre la población de 30 a 34 años y tasa bruta de graduados en estudios superiores
 - R4. Nivel de formación de la población adulta
 - R5. Tasa de actividad y desempleo según nivel de formación
 - R5.1. Tasa de actividad según nivel de formación
 - R5.2. Tasa de desempleo según nivel de formación
 - R6. Diferencias de ingresos laborales según el nivel de formación

A la hora de valorar el Sistema Estatal de Indicadores Educativos debemos reconocer que se trata de un instrumento útil para conocer la realidad educacional. Sin embargo, tal y como sostiene Izquierdo (2000), “la complejidad del sistema educativo es muy difícil

reducirla a través de un conjunto de indicadores para que de una idea global del funcionamiento del mismo” (2000, p. 404) y, por lo tanto, manifiesta que estos datos “deben ser interpretados y relacionados con otras informaciones cualitativas sobre el estado del sistema educativo” (p. 404). Por su parte, Cid (2002) afirma que el Sistema Estatal de Indicadores forma parte de la evaluación general del sistema educativo y afirma que

el propósito general de la evaluación del sistema educativo es proporcionar información relevante a las Administraciones educativas, a los órganos de participación institucional, a los actores implicados en el proceso educativo (...), así como a los ciudadanos en general sobre el grado de calidad que dicho sistema alcanza en un determinado momento de su evolución (p. 95).

Bajo nuestro punto de vista, y en coherencia con nuestra definición de evaluación delimitada en el primer capítulo de este trabajo, el propósito general de la evaluación del sistema educativo debe ser tomar decisiones para la mejora del mismo, no simplemente aportar información. El Sistema Estatal de Indicadores Educativos es una herramienta con la que trabajar, pero adolece de interpretación, así que no podemos considerarla en sí misma como una evaluación del sistema educativo, tal y como propone Cid (2002). Puede parecer una diferenciación prácticamente imperceptible, pero resulta fundamental para la construcción del marco teórico.

5.5 La evaluación de la educación básica en las Comunidades Autónomas

5.5.1 Competencias de las CCAA en las leyes actuales

Las dos principales leyes orgánicas vigentes en el marco normativo español, que ya hemos analizado en las páginas anteriores, delimitan las competencias que tienen las Comunidades Autónomas en materia de evaluación del sistema de educación básica de su territorio. Independientemente de su desarrollo institucional, las CCAA deben cumplir con las siguientes funciones⁶⁸:

- Colaborar con el INEE en las diferentes actividades de evaluación del sistema.
- Evaluar el sistema educativo en su territorio
- Llevar a cabo las pruebas de evaluaciones individualizadas de final de etapa.
- Elaborar y realizar planes de evaluación de los centros
- Apoyar los procesos de autoevaluación de los centros educativos
- Elaborar planes de valoración de la función directiva
- Elaborar planes para la evaluación de la función pública docente con el objetivo de mejorar la calidad de la enseñanza y el trabajo de los profesores

⁶⁸ Extraídas del Título VI de la LOE 2/2006. Texto consolidado.

- Fomentar la evaluación voluntaria del profesorado
- Establecer sistemas de indicadores de la educación.

Entre todas estas competencias, destacamos las evaluaciones individualizadas que pone en marcha la LOMCE. A diferencia de lo que disponía la LOE con las evaluaciones de diagnóstico, la LOMCE limita las funciones de las Comunidades Autónomas en la mera aplicación de las pruebas, ya que el diseño de las pruebas y los procedimientos es competencias del MECD a través del INEE. Eso sí, la LOMCE deja abierta la puerta a que las Administraciones educativas lleven a cabo otras evaluaciones de carácter diagnóstico, en clara alusión a las antiguas evaluaciones de diagnóstico que promovió la LOE y que permitían a las Comunidades Autónomas conocer la situación de sus centros y de su alumnado, y proponer planes de mejora en caso necesario. Las actuales evaluaciones individualizadas se llevan a cabo al final de cada etapa y en 3º de Primaria, todas con un carácter censal e intencionalidad formativa. Las evaluaciones de 3º de Primaria, las llevarán a cabo los centros y, según dispongan las Administraciones educativas, “se comprobará el grado de dominio de las destrezas, capacidades y habilidades en expresión y comprensión oral y escrita, cálculo y resolución de problemas en relación con el grado de adquisición de la competencia en comunicación lingüística y de la competencia matemática” (art. 20.3). Por su parte, la evaluación de final de etapa de Primaria, serán diseñadas por la Administración central, aunque las Administraciones educativas pueden “establecer planes específicos de mejora en aquellos centros públicos cuyos resultados sean inferiores a los valores que, a tal objeto, hayan establecido” (art. 21.3). Hasta aquí, las evaluaciones tienen un carácter formativo más o menos evidente en función de cómo se concreten después. En el caso de las evaluaciones de final de etapa de Secundaria, toman un cariz diferente. Los estudiantes deben realizar una evaluación individualizada por la opción de enseñanzas académicas o por la de enseñanzas aplicadas, en la que se comprueba el logro de los objetivos de la etapa y el grado de adquisición de las competencias correspondientes en relación a las materias que especifica el artículo 29.1 de la LOE (texto consolidado). En este caso, es necesaria la superación de la evaluación (una calificación igual o superior de 5 puntos sobre 10) para la obtención del Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria (art. 31.1 de la LOE, texto consolidado)⁶⁹. En relación con esto, las Comunidades Autónomas pueden establecer “medidas de atención personalizada dirigidas a aquellos alumnos y alumnas que habiéndose presentado a la evaluación final de

⁶⁹ En el momento de cerrar este trabajo, el carácter certificador de las pruebas ha sido paraizado por el Gobierno.

Educación Secundaria Obligatoria no la hayan superado” (art. 31.5 de la LOE, texto consolidado).

A raíz de esto, las Comunidades Autónomas tendrán un papel secundario en las evaluaciones censales del sistema y, solo en los casos que ellas mismas delimiten en el marco de sus competencias y territorio, pueden diseñar e implementar otras evaluaciones con carácter diagnóstico.

5.5.2 Legislación autonómica en educación

A la hora de plantear el estudio de las CCAA en el ámbito educativo, resulta interesante repasar el desarrollo normativo que han tenido desde que les fueron adjudicadas las competencias. En este sentido, la existencia de una ley autonómica de la educación, entendemos que pone de manifiesto la importancia que estas administraciones le dan a la educación y su interés por desarrollar las competencias otorgadas. A la hora de plantear la investigación, tendremos en cuenta la existencia o no de una ley autonómica en materia educativa porque consideramos que la existencia de ésta favorecerá el desarrollo de la evaluación y la autonomía de la entidad evaluadora. Pero esto es una hipótesis a plantear en su momento, en el Capítulo 6.

La tabla que presentamos a continuación (Tabla 5.1) permite observar las Comunidades que han desarrollado este tipo de normativa y el año de su aprobación.

Como se observa en la tabla, únicamente siete de las quince Comunidades Autónomas cuentan con una ley general de educación de carácter autonómico. Estas normas están enmarcadas en las leyes orgánicas y en los respectivos estatutos de autonomía que les habilitan

Dos Comunidades Autónomas están en el proceso de desarrollo de estas normativas. En el caso de Aragón, en el momento de escribir este capítulo, está en marcha el diseño de esta legislación pero aún no hay ningún documento definitivo, solo se ha comprobado la existencia de un borrador de anteproyecto de ley autonómica. Por su parte País Vasco, que tiene un vigor una norma de 1993, está en el proceso de diseño e implementación de una nueva ley.

Exceptuando el caso vasco, la ley autonómica de educación más longeva es la andaluza, de 2007. La promulgación de estas normas ha sido constante desde la entrada en vigor de la LOE en 2006, y no ha cesado con la implementación de la LOMCE en 2013.

Tabla 5.1 – Leyes autonómicas en educación y su año de aprobación

Comunidad Autónoma	Ley autonómica	Nombre de la ley	Año
Andalucía	Sí	ley 17/2007, de 10 de diciembre, de educación de Andalucía.	2007
Aragón	No		
Asturias (principado de)	No		
Baleares (islas)	No		
Canarias	Sí	ley 6/2014, de 25 de julio, canaria de educación no universitaria.	2014
Cantabria	Sí	ley 6/2008, de 26 de diciembre, de Educación de Cantabria	2008
Castilla – la mancha	Sí	ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla – La Mancha	2010
Castilla y león	No		
Catalunya	Sí	llei 12/2009, del 10 de juliol, de educació	2009
Comunidad valenciana	No		
Extremadura	Sí	ley 4/2011, de 7 de marzo, de educación de Extremadura	2011
Galicia	No		
Madrid (comunidad de)	No		
Murcia	No		
Navarra (comunidad foral)	No		
País Vasco	Sí	ley 1/1993, de 19 de febrero, de la escuela pública vasca	1993
Rioja (la)	No		

Fuente: elaboración propia a partir de la información contenida en los portales web de las diferentes Comunidades Autónomas.

En este epígrafe no se han tenido en cuenta las normativas de menor rango, decretos, órdenes y resoluciones, del ámbito educativo. Tampoco se han tenido en cuenta normas con rango de ley que estén centradas en un aspecto concreto del espectro educativo, como por ejemplo, la Ley 16/2002, de 28 de junio, de Educación Permanente de Aragón.

5.5.3 Modelos institucionales de evaluación del sistema educativo

Además del INEE, dependiente del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, las Comunidades Autónomas han desarrollado sus unidades de evaluación propias. Ya analizamos en el capítulo 1 las razones que explican la creación de estos organismos, así que en este momento vamos a centrarnos en cuáles son los organismos que existen en las diferentes Comunidades Autónomas y qué modelos se han identificado en la literatura

académica. Tal y como señala Rodríguez Espinar (2013), sólo con la denominación del órgano responsable, es posible “intuir grandes diferencias de potencial y atención al tema (...) en buena parte de ellas no se aprecia una ‘unidad específica’, incluso dentro de la estructura de la Consejería de Educación” (2013, p. 211).

En la siguiente tabla (Tabla 5.2), se presentan las unidades de evaluación, del nivel obligatorio del sistema educativo, de todas las Comunidades Autónomas españolas.

Tabla 5.2 – Unidades Autonómicas de Evaluación

Comunidad Autónoma	Unidad Autonómica de Evaluación
Andalucía	Agencia Andaluza de Evaluación Educativa.
Aragón	Dirección General de Política Educativa y Educación Permanente. Servicio de Análisis y Planificación Educativa
Asturias (Principado de)	Dirección General de Formación Profesional, Desarrollo Curricular e Innovación
Baleares (Islas)	Conselleria d'Educació, Cultura i Universitats: Institut d'Avaluació i Qualitat del Sistema Educatiu de les Illes Balears (IAQSE).
Canarias	Agencia Canaria de Evaluación Universitaria y Evaluación Educativa
Cantabria	Consejería de Educación, Cultura y Deporte. Unidad Técnica de Evaluación y Acreditación
Castilla y León	Consejería de Educación. D.G. de Innovación Educativa y Formación del Profesorado. Servicio de Supervisión de Programas, Calidad y Evaluación
Castilla – La Mancha	Dirección General de Organización, Calidad Educativa y Formación Profesional
Cataluña	Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu
Comunidad Valenciana	Dirección General de Política Educativa. Subdirección General de Innovación y Calidad Educativa. Servicio de Evaluación y Estudios.
Extremadura	Consejería de Educación y Cultura. Servicio de Evaluación y Calidad Educativa.
Galicia	Dirección Xeral de Educación, Formación Profesional e Innovación Educativa. Subdirección Xeral de Inspección, Avaliación e Calidade
Madrid (Comunidad de)	Consejería de Educación y Empleo. Dirección General de Mejora de la Calidad de la Enseñanza. Subdirección General de Evaluación y Análisis
Murcia (Región de)	Consejería de Educación, Formación y Empleo. Dirección General de Recursos Humanos y Calidad Educativa. Servicio de Evaluación y Calidad Educativa
Navarra (Comunidad Foral)	Servicio de Inspección Educativa. Departamento de Educación.
País Vasco	Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa (ISEI-IVEI).
Rioja (La)	Consejería de Educación, Cultura y Turismo. Subdirección General de Universidades, Formación Permanente e Innovación Educativa. Servicio de Innovación Educativa, Formación del Profesorado y Atención a la Diversidad
Ciudad Autónoma de Ceuta	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Dirección Provincial
Ciudad Autónoma de Melilla	Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Dirección Provincial

Fuente: elaboración propia, a partir de la información de la web del INEE: <http://www.mecd.gob.es/inee-/comunidades.html>

Algunos autores han intentado clasificar y establecer modelos institucionales de estos organismos. Tal es el caso de Puente Azcutia (2000) y Calero y Choi (2012).

Puente Azcutia (2000), propone una agrupación estableciendo dos tipos de modelos atendiendo a la institucionalidad de la evaluación del sistema. Así diferenciará entre los modelos institucionales y los no institucionales. Los primeros atribuyen a alguna entidad evaluadora las actuaciones respondientes a la evaluación del sistema. Esta entidad puede ser parte o sección de la Administración o puede ser relativamente autónoma. Los segundos renuncian a la creación de instituciones específicamente encargadas de evaluar el sistema. Se articulará mediante programas que combinen las actuaciones de diversas entidades que pueden ser dependientes de la Administración educativa o no.

Una tipología más reciente la encontramos de la mano de Jorge Calero y Álvaro Choi (2012) quienes establecen tres tipos de unidades de evaluación, sobre las que se definen las Comunidades Autónomas. En un primer grupo estarían aquellas dependientes directamente de la consejería de educación correspondiente, integradas en el organigrama como una dirección o subdirección general. A un segundo grupo de unidades se les ha concedido una autonomía relativa dentro de la consejería correspondiente. Es el caso, por ejemplo, del Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa o el Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo de Cataluña. El tercer grupo de unidades son agencias como la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa, creada en 2008, o la Agencia de Evaluación y Prospectiva de la Educación, en Cataluña, creada en 2009 pero cuyo inicio de actividades fue pospuesto *sine die* en 2011. La creación de estas agencias tiene como objetivo proporcionar una mayor autonomía a la actividad evaluadora y evitar, por tanto, la poca deseable coincidencia de evaluador y evaluado. Parece deseable que en los próximos años se avance en el establecimiento de unidades de evaluación cada vez más autónomas, que permitan aproximar nuestros sistemas de evaluación educativa a los más avanzados en el contexto internacional.

Esta tendencia de crear unidades cada vez más autónomas – agencias o institutos – que señalaban autores como Gargallo (2003) o Calero y Choi (2012), se está invirtiendo en la actualidad debido seguramente a la crisis política e institucional que envuelve el panorama español. Así, por ejemplo, recientemente han desaparecido la Agenda Extremeña de Evaluación Educativa (AEE) y el Institut Valencià d' Avaluació i Qualitat Educativa (IVAQE).

En el ejercicio de las competencias que les otorgan la LOE y la LOMCE, las Comunidades Autónomas llevan a cabo evaluaciones de diagnóstico de sus sistemas

educativos de educación básica, que serán el principal objeto de estudio de este trabajo. Además, varias Comunidades Autónomas elaboran informes en los que analizan y detallan el Sistema Estatal de Indicadores de la Educación a su contexto territorial. Algunas han desarrollado incluso indicadores propios. Para ello emplean estadísticas e informaciones de la propia Administración Educativa, el INEE, los institutos autonómicos de estadística, el Eurostat o los estudios internacionales. Con respecto a estos últimos, la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas ha ampliado las muestras de PISA para obtener datos representativos de su territorio.

Con este capítulo se cierra el marco teórico haciendo un breve repaso por la normativa educativa española desde el siglo XX hasta la actualidad. Se han analizado las políticas de evaluación de los organismos evaluadores de la Administración central y, a nivel autonómico, se han esbozado tres ejes importantes a la hora de estudiar las políticas de evaluación de las Comunidades Autónomas: competencias, instituciones y legislación. Con este último capítulo hemos terminado de acercarnos al objeto de estudio de esta investigación, la evaluación de la educación básica a nivel autonómico. La complejidad de la normativa orgánica estatal y la disparidad en el desarrollo institucional y normativo de las Comunidades Autónomas terminan de justificar la necesidad de esta investigación y, a la postre, de desarrollar un modelo de evaluación del sistema educativo de la educación básica que sirva de guía para todas las Comunidades.

CAPÍTULO 6: METODOLOGÍA

En este capítulo presentamos la metodología que hemos seguido en la investigación. A través de una metodología comparada de corte cualitativo y mediante instrumentos como el análisis documental y las entrevistas semiestructuradas, queremos alcanzar la finalidad y los objetivos de este trabajo. Con todo este aparato metodológico lograremos los mimbres necesarios para elaborar la propuesta de modelo teórico de evaluación sistémica de la educación básica a nivel de Comunidades Autónomas.

6.1 Finalidad y objetivos de la investigación

La finalidad de esta investigación consiste en *generar un modelo teórico de evaluación sistémica de la educación básica, a partir del análisis comparado de Comunidades Autónomas españolas*. Este propósito general pretendemos concretarlo en dos objetivos generales que vienen detallados con sus respectivos objetivos específicos:

Objetivo general 1: *Conocer los sistemas de evaluación de la educación básica de las diferentes Comunidades Autónomas*

Objetivos específicos:

- Describir las prácticas evaluativas de las Comunidades Autónomas con respecto a la educación básica
- Determinar las características de las instituciones encargadas de las evaluaciones
- Inferir la visión de la evaluación que asumen desde cada Comunidad Autónoma seleccionada.

Objetivo general 2: *Realizar un estudio comparativo de los sistemas de evaluación de la educación básica de las diferentes Comunidades Autónomas*

Objetivos específicos:

- Presentar la yuxtaposición de las prácticas evaluadoras de las CCAA en función de las distintas dimensiones y parámetros
- Establecer convergencias y divergencias entre los sistemas de evaluación de la educación básica
- Extraer conclusiones comparativas entre las diferentes Comunidades Autónomas, destacando las tendencias más relevantes
- Desarrollar la relación prospectiva útil a la política educativa española para un mejor desarrollo de las evaluaciones de la educación básica

6.2 Diseño de la investigación

6.2.1 Definición de los métodos empleados

Para el logro de los objetivos planteados, el método de investigación educativa más apropiado es el método comparado en educación y será el método fundamentalmente empleado en esta tesis. Este método ha sido sobradamente trabajado desde el punto de vista epistemológico por autores internacionales tan relevantes en el ámbito comparado como Bereday (1968), Bray (2004), Carney (2010), Cowen y Kazamias (2009), Schriewer (2000), Larsen (2014), o Le Than Khoi (1981). Los estudios sobre la Educación

Comparada también han tenido su desarrollo en nuestro país de la mano de autores como Álvarez – López (2015), Caballero et al. (2016), Egido (2014), Ferrer (2002), García Garrido (1996), García – Ruíz (2011), Martínez (2006), Raventós y Prats (2012), Tusquets (1969) o Vega (2011). El uso de esta metodología en la investigación española está adquiriendo una presencia notable. Así lo demuestran los últimos Premios Roselló de la Sociedad Española de Educación Comparada, a las mejores tesis doctorales con metodología comparada del panorama nacional: González (2014), Lorente (2013), Manso (2012), Núñez, (2013).

Este método se compone de una serie de fases que permiten el estudio ordenado de las unidades de análisis. En este trabajo, seguimos las fases del método comparado desarrolladas por García Garrido (1996). Según este autor, el método comparado se compone de las siguientes fases: (I) identificación del problema y emisión de hipótesis; (II) delimitación de la investigación; (III) estudio descriptivo – interpretativo (fase analítica); (IV) fase de yuxtaposición y comparación; (V) fase de conclusiones y prospectiva. Estas fases tienen su reflejo en los capítulos que componen este trabajo (Tabla 6.1, página siguiente).

En primer lugar, durante la fase I de este estudio, se justifica el problema de investigación y se delimita su estado en la actualidad. En nuestro caso, el problema de investigación es la evaluación del sistema educativo en las etapas obligatorias en el ámbito de las Comunidades Autónomas, y tiene su reflejo en los capítulos del 1 al 5, y en lo que a las hipótesis se refiere, parte del capítulo 6.

En segundo lugar, en la fase II se define el objeto de estudio, el ámbito de comparación y la temporalidad durante la que se va a desarrollar esa comparación. En esta fase es especialmente relevante la definición del árbol de dimensiones, parámetros e indicadores sobre los que se va a fundamentar la comparación. Esta fase tiene su reflejo en el capítulo 6.

En tercer lugar, la fase III es aquella en la que se describen las unidades de análisis basándose en el árbol de dimensiones, parámetros e indicadores que acabamos de definir en la fase anterior. La descripción se acompaña de interpretación y se intenta dar sentido a los datos y a las evidencias aportadas contextualizándolos en un momento social, histórico, político, económico y educativo determinado. Esta fase se corresponde con el capítulo 7.

En cuarto lugar, durante la fase IV, se enfrentan los datos de las CCAA y los testimonios de los informantes clave recogidos en las entrevistas de cada una de las unidades de comparación a nivel de parámetro, y se extraen convergencias y divergencias.

Además, en la medida de lo posible, se procurará establecer tendencias generales. Esta confrontación de datos se presenta a través de tablas, gráficos y mapas que permiten una mejor visualización de la comparativa. Como señalan Caballero et al. (2016) la lectura y comentario de las tablas y gráficos debe hacerse “de manera valorativa y crítica”. (p. 52). Esta fase se corresponde con el capítulo 8.

En quinto lugar, la primera parte de la fase V permite el establecimiento de las conclusiones de comparación, un resumen ejecutivo de los principales resultados obtenidos en la fase de yuxtaposición y comparación, así como el reconocimiento de las fortalezas, las limitaciones y las futuras líneas de investigación. Esta fase se corresponde con el capítulo 9.

En último lugar, la segunda parte de la fase V, se ofrece la prospectiva a partir de todo el análisis realizado y se presenta la propuesta de un modelo de evaluación sistémica de sistema educativo, junto con una serie de recomendaciones para el buen funcionamiento del modelo. Esta fase se plasma en el capítulo 10.

Tabla 6.1 – Relación entre las fases de la investigación y la estructura de la tesis

Fases de la investigación	Estructura de la tesis
Identificación del problema	Cap. 1 – 5: Marco Teórico
Delimitación de la investigación y emisión de hipótesis	Cap. 6: Metodología
Estudio descriptivo – interpretativo	Cap. 7: La evaluación de la Educación básica en el ámbito de las CCAA
Yuxtaposición y comparación	Cap. 8: Yuxtaposición y comparación de las unidades de análisis
Conclusiones	Cap. 9: Conclusiones de la investigación
Prospectiva	Cap. 10: Modelo de evaluación sistémica

Fuente: elaboración propia

Con este marco metodológico comparado de fondo, es ineludible hacer referencia a la metodología cualitativa (Flick, 2012, 2014). Según Eisner (1998, citado en Bisquerra 2004) los estudios cualitativos poseen los siguientes rasgos comunes (2004, p. 278 y ss):

- Son estudios centrados en contextos específicos. En este caso el contexto son los sistemas educativos de las diferentes Comunidades Autónomas seleccionadas.
- Los investigadores participan de la investigación y son el principal instrumento de medida. En este trabajo el investigador ha sido quien ha analizado los documentos, realizado las entrevistas y extraído los resultados y las conclusiones del estudio.
- Tienen naturaleza interpretativa. Ciertamente en esta investigación, a través de la yuxtaposición de las evidencias recogidas, se ha atribuido significado a las situaciones estudiadas a través de un análisis crítico de los objetos de estudio.

- Es importante el uso del lenguaje. Este rasgo queda nítidamente definido en el uso de las entrevistas semiestructuradas a los responsables de las evaluaciones del sistema educativo en cada Comunidad Autónoma.
- La atención a lo concreto: en este trabajo se profundiza en el análisis de las políticas de evaluación de los sistemas de educación obligatoria, y esto se hace en función de unos criterios concretos y a través de unos parámetros intencionales distintos del muestreo estadístico. Buscamos captar la singularidad de las políticas autonómicas de evaluación.

La investigación cualitativa, al igual que la investigación cuantitativa, dispone de unos criterios de rigor científico. Tal y como defiende Bisquerra “el rigor de la investigación consiste en el grado de certeza de sus resultados, es decir, del conocimiento que ha producido” (2004, p. 287) y en el caso particular de la investigación cualitativa, el conocimiento que resulta de ella “es un conocimiento construido a partir del estudio de un contexto particular, además de integrar descripciones y narraciones realizadas a partir de las percepciones de los protagonistas” (2004, p. 287). Históricamente la investigación cualitativa ha estado rodeada de reticencias en torno a la cientificidad de sus estudios. Guba (1989, citado en Bisquerra, 2004) establece conceptos equivalentes a los convencionales de la investigación cuantitativa para la cualitativa. Estos criterios son: credibilidad (donde la cuantitativa habla de validez interna), transferibilidad (donde la cuantitativa se refiere a la validez externa), dependencia (donde la cuantitativa alude a la fiabilidad) y confirmabilidad (donde la cuantitativa identifica la objetividad). Bisquerra (2004), a partir de las técnicas que propone Bartolomé (1986) para asegurar la cientificidad de estos criterios, define cada uno de ellos:

- Credibilidad: “consiste en el valor de verdad de la investigación, que los resultados se ajusten a la realidad” (p. 289).
- Transferibilidad: se trata de la “posibilidad de que la información obtenida pueda proporcionar conocimiento previo en otros contextos de características similares, es decir, pueda aplicarse y utilizarse como información referencial en otros contextos” (p. 290).
- Dependencia: se aplica a la “consistencia de los datos (...) fiabilidad de la información, permanencia y solidez de la misma en relación con el tiempo” (p. 290).
- Confirmabilidad: es el “intento de proporcionar una información lo más consensuada posible y por lo tanto encaminada hacia la objetividad y neutralidad” (p. 290).

Por tanto, y haciendo alusión a las características mencionadas anteriormente, cabe afirmar que este trabajo cumple tanto con los rasgos de una investigación cualitativa como con los criterios de rigor científico de la misma.

6.2.2 Preguntas de investigación y presupuestos hipotéticos de partida

La pregunta general de investigación planteada es la siguiente: *¿difiere entre Comunidades Autónomas la evaluación que realizan del sistema de educación básica?* De esta pregunta podemos extraer cuatro preguntas específicas:

- I. ¿Favorece la existencia de una ley autonómica sobre educación en el desarrollo de las evaluaciones de la educación básica?
- II. ¿La dependencia de la entidad evaluadora con respecto a la Administración educativa es determinante en las evaluaciones que realiza?
- III. ¿Cuáles son las convergencias y divergencias entre las Comunidades Autónomas en su forma de evaluar, dentro de las competencias que les confiere la LOE, el sistema de educación básica de su territorio?
- IV. ¿Cuáles son las tendencias más destacadas en la evaluación de la calidad de la educación básica de cada Comunidad Autónoma estudiada?

A partir de estas preguntas surgen las hipótesis, pero en Educación Comparada, según Caballero et al. (2016) “más que formular una hipótesis clásica, se utilizan presupuestos de partida. Estos se entienden como un enunciado que puede proponer modelos o tendencias globales, acentuar las divergencias o las convergencias, y que también está formulado en términos de proposición relacional” (p. 49).

En nuestro caso, y teniendo en cuenta el estado de la cuestión analizado durante todo el Marco Teórico, parece razonable presuponer lo siguiente:

- 1) que los sistemas de evaluación de las Comunidades Autónomas mantienen claras semejanzas unos con otros en los aspectos que marca la LOE, pero divergen en la metodología de aplicación y en el sistema de indicadores utilizado. Por “metodología de aplicación” entendemos todo aquello relacionado con las políticas y los programas de evaluación: sentido de la política evaluadora, conceptualización de la evaluación del sistema educativo, dimensiones de las evaluaciones, instrumentos y estrategias de recogida de información, difusión y uso de los resultados y temporalidad de las evaluaciones.

- 2) que la existencia de una ley autonómica de educación favorece la autonomía de la institución evaluadora y el desarrollo de la evaluación externa del sistema. La “autonomía de la institución evaluadora” la estudiaremos desde su sentido institucional, su estructura orgánica y organizativa, su estructura financiera, y la relación que mantiene con la comunidad educativa.

Hemos trabajado partiendo de estos presupuestos de partida para validarlos o rechazarlos, a través del método comparado y mediante las técnicas de investigación que más adelante explicaremos detenidamente.

6.2.3 Delimitación de las unidades de análisis

Las unidades de análisis están compuestas por objeto de estudio, ámbito y temporalidad; es decir ¿qué vas a comparar?, ¿dónde lo vas a comparar? y ¿cuándo lo vas a comparar? Según Caballero et al. (2016)

la elección de la unidad de análisis nos permite delimitar la realidad educativa que vamos a estudiar, esta fase es esencial en la configuración del estudio comparado, por ello conviene seleccionar atentamente tanto el ámbito como la temporalidad y el objeto de estudio (p. 49)

Veamos detenidamente cada uno de estos tres componentes de las unidades de análisis.

6.2.3.1 Objeto de estudio

Siguiendo la epistemología comparada, por objeto de estudio entendemos “los hechos y fenómenos que han de ser estudiados, observados, analizados o experimentados” (Caballero et al., 2016, p. 50). En este trabajo, el objeto de estudio son las políticas y los programas de evaluación de los sistemas educativos. Este objeto de estudio cumple con las propiedades de comparación que debe tener todo objeto de comparación, según García Garrido (1996, p. 131 – 134): carácter fenomenológico, pluralidad, homogeneidad y globalidad. El **carácter fenomenológico** hace referencia a que “toda comparación se ejerce sobre fenómenos, sobre hechos o aspectos observados u observables” (p. 131), a pesar de que la evaluación es un constructo abstracto, por supuesto, las políticas y los programas de evaluación son fenómenos observables. La **pluralidad**, por su parte, se refiere al requerimiento, prácticamente obvio, de que “para que exista comparación hace falta que existan al menos dos hechos o fenómenos” (p.132) siendo conscientes de que “a medida que aumenta el número de objetos sometidos a comparación, aumenta la riqueza y la fuerza probatoria de ésta, pero también, lógicamente su dificultad” (p.132) y ante esto seguramente “sea más eficaz seleccionar unas pocas realidades verdaderamente

representativas que muchas o todas” (p. 132), por ello, en nuestro trabajo hemos seleccionado cuatro Comunidades Autónomas, asumiendo que con ellas existe suficiente representatividad y pluralidad; son Comunidades, como veremos a continuación, que cumplen una serie de requisitos y que además aportan diversidad contextual, política e histórica en el plano de las evaluaciones del sistema educativo. A su vez, la **homogeneidad** alude a evitar la heterogeneidad absoluta, puesto que solo podrán encontrarse diferencias, y del mismo modo se debe evitar también la comparación de elementos absolutamente iguales, así que lo que queda es la posibilidad de comparación, es decir, “semejanza en sus rasgos constitutivos” (p. 132). En nuestro caso, las Comunidades Autónomas están dentro del mismo marco constitucional, siendo parte de la Administración del Estado. Por último, la **globalidad** remite a la doble vertiente del término; por un lado, la evaluación del sistema educativo es un elemento más de un sistema más complejo como es la educación, y por otro lado, la propia educación cumple múltiples funciones dentro de la sociedad.

Si delimitamos nuestro objeto de estudio debemos acotar algunos conceptos fundamentales. El primero de ellos es explicar qué entendemos por ‘educación básica’, y ésta se refiere a la educación formal que se corresponde con los niveles CINE 1 y CINE 2 de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación del 2011 aprobada en la 36ª Conferencia General de la UNESCO, pudiéndola encontrar en el anexo 1 del documento de la conferencia (C36/19).

El segundo término fundamental para delimitar nuestro objeto de estudio es la evaluación sistémica del sistema educativo y, en este caso, entendemos la ‘evaluación sistémica’, tal y como la definimos al final del capítulo 1 del Marco Teórico (página 91), como aquella que no solamente se detiene en el rendimiento de los alumnos o en el desarrollo profesional docente, sino que trasciende hacia el funcionamiento global de los centros y del conjunto del sistema, pretendiendo inferir, al menos, de los resultados algunas conclusiones sobre los procesos. En este sentido, nos referimos a una evaluación entendida como sistémica según la Teoría General de Sistemas de Bertalanffy (1976), asumiendo que la educación es una entidad sistémica de la que forman parte diferentes componentes interrelacionados entre sí, con relaciones de dependencia directa e indirecta sinérgicas y/o simbióticas, y en el cual los productos (las salidas, los resultados en nuestro caso) no se pueden explicar sin tener en cuenta las entradas y sin comprender los procesos. Asimismo, Bertalanffy sostiene que las funciones de un sistema dependen de su estructura, y esto nos servirá para justificar la necesidad de estudiar las Unidades Autonómicas de Evaluación, su composición, su autonomía, sus competencias, su estructura, y su relación con la

comunidad educativa. Dentro de la Teoría General de Sistemas se entiende que los sistemas forman parte de otros sistemas y se ven afectados por ellos, estamos hablando por consiguiente de sistemas abiertos, y la educación no es ajena a influencias externas y mantiene relaciones con otros sistemas, algunos de los cuales aparecerán en este trabajo, aunque no nos centraremos en ellos, como las relaciones económicas. Por otra parte, esta evaluación será institucional, ello quiere decir que el agente evaluador es una institución pública perteneciente a la Administración educativa competente en esta materia.

Finalmente, en este sentido, resulta importante aclarar que, si bien la Inspección Educativa tiene función evaluadora (y así se lo reconoce la LOE en su artículo 151 “c) Participar en la evaluación del sistema educativo y de los elementos que lo integran”) trasciende a los objetivos y la dimensión de este trabajo. Sin embargo, haremos referencia a ella en la fase descriptiva – interpretativa porque es una realidad insoslayable en el proceso evaluador de la Administración educativa. De la misma manera, la evaluación del sistema que realizan los Consejos Escolares locales, autonómicos y del Estado, así como la evaluación interna realizada por los propios integrantes del sistema, queda fuera de los límites de este trabajo.

Esta tesis, centrada en la evaluación del sistema que realizan las Comunidades Autónomas, encuentra su amparo normativo en la LOE que en su título VI reconoce al Instituto de Evaluación, y a los organismos correspondientes de las Administraciones educativas que éstas determinen, que evaluarán el sistema educativo en el ámbito de sus competencias (art. 142.1). Este articulado ha sido modificado recientemente por la LOMCE, tal y como vimos en el Marco Teórico de este trabajo. Aunque existen cambios sustanciales en el diseño y la implementación de las políticas y los programas de evaluación del sistema educativo, en esencia no se modifica el reconocimiento al Instituto de Evaluación, Instituto Nacional de Evaluación Educativa con la LOMCE, ni a las Administraciones educativas, en la posibilidad de evaluar el sistema educativo de su territorio.

De esta manera, y con el marco normativo actual, nuestro objeto de estudio son los sistemas de evaluación de la educación básica de las diferentes Comunidades Autónomas.

Para responder a la pregunta de investigación, conforme a nuestros objetivos generales, el método comparado nos invita a diseñar un **árbol de dimensiones, parámetros e indicadores** de comparación perfectamente relacionados y que respondan al objeto de estudio. En ellos se basará el análisis comparado de las Comunidades Autónomas seleccionadas.

Este árbol de dimensiones, parámetros e indicadores se presenta diferenciando las dimensiones en dos grupos, que forman parte del mismo árbol, por una cuestión meramente estética y para facilitar la lectura. El primer grupo de dimensiones se refiere a la Administración educativa y se compone de las dimensiones de “Desarrollo normativo” y “Unidad Autonómica de Evaluación” (Tabla 6.2.1). El segundo grupo de dimensiones se refiere a las propias políticas de evaluación y se compone de las dimensiones de “Sentido de la Política Evaluadora”, “Programas de Evaluación” y “Conceptualización sistémica y espacios de mejora” (Tabla 6.2.2).

Las dimensiones de “Desarrollo normativo” y “Unidad Autonómica de Evaluación” se refieren a aspectos más administrativos y de gestión pública de las políticas evaluativas del sistema. Con estas dimensiones pretendemos estudiar el compromiso institucional y normativo con la evaluación, deteniéndonos en aspectos como las diferentes estructuras de la institución evaluadora (política, financiera y organizativa), la gestión de los recursos humanos, las competencias de esta institución y el desarrollo normativo que ha tenido la evaluación de sistemas en las comunidades seleccionadas. De fondo estaremos atentos también al nivel de autonomía institucional de las unidades de evaluación porque, tal y como sostuvimos en el Marco Teórico, la autonomía institucional es importante para lograr evaluaciones de calidad, y evitar que éstas se conviertan en un instrumento de reafirmación de políticas partidistas.

La dimensión **Desarrollo normativo** está compuesta por dos parámetros estrechamente relacionados, las “Competencias” autonómicas y el “Desarrollo normativo” de la evaluación del sistema educativo en su ámbito de actuación.

Con el parámetro de “Competencias” nos estamos refiriendo al desarrollo que tienen las Comunidades Autónomas en sus competencias educativas, si las ejercen y las implementan, o simplemente constan en su legislación, pero no tiene desarrollo.

El parámetro de “Desarrollo normativo” es la continuación lógica al de Competencias. En este caso, intentaremos recopilar toda la información sobre legislación y normas relativas a la evaluación del sistema educativo en sus etapas obligatorias, poniendo especial énfasis en la existencia de una ley autonómica sobre Educación.

La **Unidad Autonómica de Evaluación** es una dimensión fundamental para entender las políticas y los programas de evaluación del sistema educativo en las diferentes Comunidades Autónomas. En el capítulo 5 del Marco Teórico ya hicimos referencia a este tipo de instituciones, y en esta ocasión pondremos atención a seis parámetros que creemos nos ayudarán a definir perfectamente la dimensión.

El parámetro de “Sentido institucional” alude al estatus administrativo de la propia Institución, qué fines persigue, qué objetivos tiene y cuáles son sus funciones; esta primera aproximación a la dimensión nos va a permitir conocer la filosofía de la entidad.

Los siguientes tres parámetros se refieren a distintos aspectos de la estructura de la institución: estructura orgánica, estructura financiera y estructura organizativa.

En el parámetro de “Estructura orgánica” pondremos atención a cuáles son los órganos de dirección y de gobierno y quién los compone, cómo se accede a esos puestos, en qué condiciones y cómo se nombra concretamente al Presidente o Director General, dependiendo de los estatutos de cada entidad.

Con el parámetro de “Estructura financiera” remitimos al presupuesto de la Unidad, cuánto dinero disponen, cómo lo gestionan, qué gasto hacen por estudiante en el sistema, etc. Es importante determinar, por un lado, quién financia las políticas de evaluación, porque nos permitirá aproximarnos a la independencia de la entidad desde un parámetro crucial y, por otro lado, cuánto dinero se dedica a las evaluaciones por cada estudiante escolarizado, porque nos permitirá acercarnos a la importancia que le concede la Comunidad Autónoma a la evaluación del sistema educativo.

La “Estructura organizativa” se refiere al organigrama de la Unidad y a la Relación de Puestos de Trabajo de la misma, cómo se accede a un puesto de técnico en la Agencia, qué tipo de contratos tienen los trabajadores, etc. Este parámetro va a permitirnos analizar cuál es el grado de desarrollo de la Unidad y si la evaluación del sistema supone una de las prioridades de la Administración.

Por último, el parámetro de “Relación con la comunidad educativa”, alude a qué canales de participación y de comunicación tiene la Unidad con los centros, los docentes, los estudiantes, las familias o la sociedad en general; es determinante para las políticas y los programas de evaluación conocer cómo perciben a la institución los implicados en el sistema y, por supuesto, qué relación mantiene la entidad con el Ministerio, su órgano inmediatamente superior en competencias dentro de la estructura nacional.

Tabla 6.2.1 – Árbol de dimensiones, parámetros de comparación e indicadores (I)

Dimensiones, parámetros e indicadores sobre la Administración educativa		
DIMENSIONES	PARÁMETROS	INDICADORES
Desarrollo normativo	Competencias	– Competencias desarrolladas por su legislación autonómica
	Desarrollo normativo	– Ley autonómica – Normativa relativa a la evaluación del sistema y rango
Unidad Autónoma de Evaluación	Sentido institucional	– Estatus de la entidad evaluadora – Fines de la institución – Objetivos de la institución – Funciones de la institución
	Estructura orgánica	– Órganos de gobierno y dirección – Nombramiento del Presidente / Director General
	Estructura financiera	– % Presupuesto propio – % Financiación pública – % Gastos dedicados a evaluaciones – % Gastos dedicados a personal dedicado a evaluaciones – % Gasto por estudiante escolarizado en la educación obligatoria – % Gasto de evaluaciones por estudiante escolarizado en la educación obligatoria
	Estructura organizativa	– Organigrama – Personal en el momento de constitución relacionado con la evaluación – Acceso a los puestos de trabajo – Departamentos específicos de evaluación o seguimiento.
	Relación con la comunidad educativa	– Canales de participación – Relación con los centros – Relación con el MECD – Relación con la Inspección

Fuente: elaboración propia

Las dimensiones referidas al “Sentido de la evaluación”, “Programas de evaluación” y “Conceptualización sistémica y espacios de mejora” ayudarán a definir las políticas de evaluación y los programas concretos de evaluación, que despliegue cada Administración educativa estudiada. La dimensión más desarrollada es la de Programas de evaluación porque abarca aspectos tan importantes como los objetos de evaluación (¿qué se evalúa?), los instrumentos (¿cómo se evalúa?), la difusión (¿qué hacen con los resultados?), la temporalidad (¿cuándo se evalúa?) o el uso de los resultados (¿para qué se evalúa?). El “Sentido de la evaluación” (¿para qué?) complementa a los “Programas de Evaluación” y nos permiten dibujar un árbol bastante completo de las políticas de evaluación.

El **Sentido de la política evaluadora** es una dimensión mediante la cual buscamos conocer tanto la misión como la visión de la política evaluadora del sistema educativo; este

parámetro lo estudiaremos a través de indicadores como la existencia de un plan general de evaluación (que nos permitirá analizar si existe una sistematización y previsión de las políticas), la finalidad y los objetivos de estas políticas. Por último, estudiaremos si estos indicadores se han visto influenciados, en qué medida y cómo, de las evaluaciones internacionales.

La dimensión central es la que se refiere propiamente a los **Programas de Evaluación**. En ella se estudiarán los parámetros de “Dimensiones de la evaluación”, “Tipos de indicadores”, “Instrumentos y estrategias de recogida de información”, “Difusión de los resultados”, “Usos de los resultados” y “Temporalización de la evaluación”.

El parámetro de “Dimensiones de la evaluación” hace referencia a los aspectos del sistema educativo que son evaluados por la Unidad, con especial atención a los estudiantes de los que además de analizar si son evaluados o no, profundizaremos hasta los cursos en los que son evaluados y las competencias (o las materias) sobre las que son evaluados. La selección de estas dimensiones responde a la concepción de “evaluación sistémica” que hemos delimitado al final del capítulo 1 del Marco Teórico.

Con el parámetro de “Tipos de indicadores” incorporamos al estudio un matiz relevante, aunque se escape del espectro conceptual de la evaluación, ya que los sistemas de indicadores están sirviendo a las administraciones para conocer mejor sus sistemas; y, *de facto*, sí se utilizan como evaluaciones, aunque estrictamente no lo sean; así que, con este parámetro, analizamos los sistemas de indicadores educativos de las Comunidades Autónomas.

A través del parámetro de “Instrumentos y estrategias de recogida de información” estudiaremos las técnicas de recogida de información que utilizan las unidades de evaluación en sus programas, tanto instrumentos como estrategias según las define Bisquerra (2004, p. 150). Además, incorporamos el indicador de “Pruebas censales o muestrales” porque esta característica tiene estrecha relación con los objetivos de la evaluación, y en las entrevistas se detectó un debate en torno a esta dicotomía.

Los dos parámetros sobre resultados, “Difusión de resultados” y “Uso de los resultados” son esenciales porque, fundamentalmente a través de los informes, las unidades de evaluación intervienen en la comunidad educativa. La forma en la que presentan los resultados, extensión, pretensiones (informativa, explicativa, propositiva), destinatarios de los informes, etc., son elementos esenciales de las políticas de evaluación de los sistemas educativos. Por su parte, la utilización que haga la Administración y la propia entidad

evaluadora de esos resultados también va a ser determinante para el sistema; tanto si pretende controlarlo como si busca la mejora del mismo, las estrategias que surgirán a partir de la obtención de los resultados serán diferentes.

Por último, la “Temporalidad de la evaluación” alude tanto a la periodicidad de las evaluaciones como al momento de las mismas. El calendario de las evaluaciones es importante porque determinará en gran medida la utilización de los resultados y la utilidad de las propias evaluaciones.

Finalmente, la dimensión de **Conceptualización sistémica y espacios de mejora** se compone de dos parámetros, “Conceptualización de la evaluación del sistema educativo” y “Necesidades de mejora”. Es decir, una vez que se han estudiado los organismos responsables y las políticas y programas de evaluación, ahora vamos a ver, a través de las entrevistas semiestructuradas, cómo definen el sistema y qué correspondencia existe con la realidad. Un ejercicio de síntesis y de cierre que muestra la espiral a la que se somete continuamente la reflexión en torno a la práctica.

El parámetro de “Conceptualización de la evaluación del sistema educativo” nos servirá para estudiar cómo se concibe la evaluación del sistema educativo en cada Comunidad Autónoma, es decir, sin las limitaciones presupuestarias y de recursos, en un espacio ideal en el que pudieran construir un sistema de evaluación del sistema educativo, este cómo sería. En definitiva, los responsables de las evaluaciones en las diferentes Comunidades Autónomas definirán qué entienden por evaluación del sistema educativo.

El parámetro de “Necesidades de mejora” pretende analizar qué espacios para la mejora encuentran los informantes clave en sus contextos a partir de su definición de evaluación del sistema educativo. Enfrenta la libertad que permite el primer parámetro a la práctica subyugada por la realidad y el contexto en este parámetro, y extrae propuestas de mejora.

Tabla 6.2.2 – Árbol de dimensiones, parámetros de comparación e indicadores (II)

Dimensiones, parámetros e indicadores sobre las políticas y programas de evaluación		
DIMENSIONES	PARÁMETROS	INDICADORES
Sentido de la política evaluadora	– Existencia de plan general de evaluación	
	– Finalidad de la evaluación	
	– Objetivos de la evaluación	
	– Influencia de las evaluaciones internacionales	
Programas de Evaluación	– Dimensiones de la evaluación	– Administración educativa
		– Aspectos socioeducativos
		– Centro educativo
		– Dirección educativa
	– Tipos de indicadores (Sistema de)	– Docentes
		– Estudiantes
		○ Competencias evaluadas
		○ Cursos evaluados
	– Instrumentos y estrategias de recogida de información	– Inspección educativa
		– Programas y proyectos
		– Contexto y Recursos
		– Entrada
Programas de Evaluación	– Instrumentos y estrategias de recogida de información	– Proceso
		– Productos
	– Difusión de los resultados	– Cuestionarios
		– Documentación pedagógica
		– Entrevistas – Grupos de discusión
		– Historias de vida
	– Uso de los resultados	– Observación directa – Visitas
		– Pruebas de rendimiento
		– Registros anecdóticos y descriptivos
		– Técnicas sociométricas
	– Temporalidad de la evaluación	– Test
		– Censales o muestrales
Conceptualización sistémica y espacios de mejora	– Conceptualización de la evaluación del sistema educativo	– Informes a centros
		– Informes a familias
		– Informes a la Admón. educativa
		– Informes <i>ad hoc</i>
Conceptualización sistémica y espacios de mejora	– Necesidades de mejora	– Informes públicos
		– Página web
		– Reuniones con la Inspección
		– Sesiones informativas – Ruedas de prensa
Conceptualización sistémica y espacios de mejora	– Necesidades de mejora	– Otros canales de difusión
		– Comparación entre centros por ISEC
		– Establecimiento de rankings
		– Impacto presupuestario
Conceptualización sistémica y espacios de mejora	– Necesidades de mejora	– Impacto retributivo en los docentes
		– Planes de mejora
		– Carácter de los informes
		– Trimestre de las pruebas
Conceptualización sistémica y espacios de mejora	– Necesidades de mejora	– Mes de envío de informes
		– Evaluaciones realizadas / año
		○ Anual – censal

Fuente: elaboración propia

Con estas cinco dimensiones creemos que se cubren ampliamente todos los requerimientos que emanan de los objetivos de la investigación, las preguntas y los presupuestos de partida. Pero al iniciarse el estudio descriptivo se advirtió la necesidad de elaborar un **Árbol de dimensiones, parámetros e indicadores para el apartado de Contexto** (Tabla 6.3). Este árbol es importante, pero no central en el estudio comparado, pues al referirse al contexto, simplemente va a servirnos para situar las Comunidades Autónomas sobre la base de parámetros como demografía, crecimiento económico y bienestar, inversión en educación, organización e impacto de los aprendizajes.

Dentro de la dimensión **Contexto general** encontramos los parámetros de “Demografía” y “Crecimiento económico y bienestar”.

En el parámetro de “Demografía” nos detenemos a analizar indicadores como la población total (número de habitantes a 1 de julio de 2015 según el INE), el crecimiento relativo proyectado 2014 – 2029 (obtenido de MECD, 2016), la extensión territorial (en km²), la densidad de población (habitantes/km²), el porcentaje de población joven (población de 0 a 29 años, obtenidos de MECD, 2016), el porcentaje de población rural (obtenido de MECD, 2016), la población activa (según la EPA Primer Trimestre 2016) o las tasas de desempleo (según la EPA Primer Trimestre 2016) y de paro juvenil (paro de menores de 25 años, según la EPA Primer Trimestre 2016). Todos estos indicadores están relacionados con el ámbito de manera más o menos directa y nos servirán para situar las políticas de cada Comunidad en función de su realidad demográfica.

El “Crecimiento económico y bienestar” es un parámetro importante a la hora de contextualizar las políticas educativas de una determinada región. Está compuesto por indicadores tanto económicos como de bienestar. En el caso de los indicadores económicos presentamos el PIB per cápita (en euros, en 2015, INE) y la renta anual neta media (por persona, en 2015, INE). En los indicadores de bienestar recogemos información sobre el Índice de GINI en el año 2012 (FOESSA, 2014), el riesgo de pobreza o exclusión social (según el indicador AROPE de la Estrategia Europa 2020 en el año 2015 y recogido por el INE), la esperanza de vida al nacer (en 2015, INE), y la satisfacción media de la población de la región con su vida y con el sentido y propósito de la misma (según la Encuesta de Condición es de Vida 2013, donde 0 es nada satisfecho y 10 es plenamente satisfecho).

La dimensión de **Contexto Educativo Básico** se centra ya en aspectos netamente del ámbito educativo. Aunque hablemos de inversión, se trata de indicadores económicos sobre educación, y nos va a permitir situar a cada Comunidad educativa en su contexto

educativo más inmediato, que será un elemento fundamental a la hora de estudiar las políticas educativas de cada región. Esta dimensión se compone de tres parámetros: “Inversión en Educación”, “Organización” e “Impacto de los aprendizajes”.

El parámetro de “Inversión en Educación” viene determinado por cuatro indicadores económicos: el gasto en Educación (miles de euros, en 2013, obtenido de MECD, 2016), porcentaje de gasto por Comunidad Autónoma (en 2013, gasto en Educación por CCAA/gasto total de las Administraciones Educativas), el Gasto público por alumno de centro público y concertado (en euros, en 2013, obtenido de MECD, 2016) y, por último, el Gasto público por alumno únicamente de centro público (en euros, en 2013, obtenido de MECD, 2016).

El parámetro “Organización” hace referencia a algunos indicadores sobre centros y docentes. Está compuesto por tres indicadores: porcentaje de centros públicos (obtenido de MECD, 2016), número de alumnos por profesor (en centros públicos, en el curso 2012 – 2013, obtenido del indicador E4.2 del Sistema Estatal de Indicadores de la Educación, 2015) y el número de alumnos por grupo educativo (en centros públicos, en el curso 2012 – 2013, obtenido por el indicador E4.1 del Sistema Estatal de Indicadores de la Educación, 2015).

Por último, el parámetro “Impacto de los aprendizajes” se compone de una serie de indicadores que pretenden medir la eficiencia y los resultados educativos de las Comunidades Autónomas. Los indicadores que queremos analizar para medir el “Impacto de los aprendizajes” son, por una parte, tasa de abandono escolar temprano (en 2012, obtenido de IVIE, 2013), la tasa de idoneidad a los 12 años (en el curso 2013 – 2014), el porcentaje de alumno repetidor (en Primaria y ESO, curso 2012 – 2013, según el indicador R1.2 del Sistema Estatal de Indicadores de la Educación, 2015) y el porcentaje de alumno extranjero (curso 2012 – 2013, según el indicador E3 del Sistema Estatal de Indicadores de la Educación, 2015). Por otra parte, utilizamos indicadores que tienen su razón de ser en la construcción del Índice de Capacidades Educativas (ICE) desarrollado por Bonal *et al.* (2005). Este índice surge como adaptación del Índice de Nivel Educativo (INE) que diseñó Naciones Unidas, concretamente el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), como uno de los componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH). El INE se calcula de la siguiente forma:

$$\text{INE} = 2/3 \text{ Alfabetización} + 1/3 \text{ Escolarización}$$

Donde “alfabetización” es el porcentaje de población alfabetizada y “escolarización” es la tasa bruta combinada de la escolarización en los niveles educativos de primaria, secundaria y terciaria. Tal y como señalan Bonal *et al.* (2005) “la aplicación de este índice a las CCAA españolas ofrece unos resultados que se alejan mucho de los mínimos mundiales y no permiten diferenciar internamente entre los territorios” (p. 126), así que adaptaron la fórmula del INE de la siguiente forma (2005, p. 126):

$$\text{ICE} = 2/3 \text{ Población Activa con estudios secundarios – postobligatorios} + 1/3 \text{ Escolarización 17 años.}$$

Y lo explican de la siguiente manera

En nuestro caso sustituimos el stock de alfabetización por el del porcentaje de población activa con estudios postobligatorios y restringimos el flujo de escolarización a un indicador de escolarización de enseñanza postobligatoria como es el de la población de 17 años en el sistema educativo. Las nuevas variables nos proporcionarán una medida más ajustada de la diferenciación entre CCAA (p. 127).

Para llegar a esta fórmula, Bonal *et al.* (2005) proponen una serie de índices de los que nos hacemos eco en este trabajo, si bien ellos toman los valores del curso 2001 – 2002, nosotros adaptamos los índices al curso 2013 – 2014, que son los últimos datos disponibles. Así pues:

- el porcentaje de Población Activa que ha terminado los estudios postobligatorios (A>ESS) lo obtenemos de MECD (2016).
- el Índice de las capacidades de la población activa (INEPA) se calcula de acuerdo al nivel máximo y mínimo de las CCAA, donde Madrid tiene el valor máximo con 72,1 y Extremadura el valor mínimo con 42,7, por lo tanto, el $\text{INEPA} = (X - 42,7) / (72,1 - 42,7)$
- la Tasa Neta de Escolarización a los 17 años en Enseñanzas de Régimen General (E17), la obtenemos de MECD (2016).
- el Índice de las capacidades escolares secundarias de la población de 17 años (IE17) “se calcula de acuerdo con el límite máximo de escolarización (100%) respecto a un valor mínimo arbitrario que nosotros fijamos en una tasa del 50% de la población escolarizada” (Bonal *et al.*, 2005, p. 129). Por lo tanto, $\text{IE17} = (X - 50) / (100 - 50)$.

Ahora resulta más sencillo calcular el ICE, porque una vez determinados estos indicadores, el ICE queda de la siguiente forma (Bonal *et al.*, 2005, p. 129):

$$\text{ICE} = 2/3 \text{ INEPA} + 1/3 \text{ IE17}$$

Por último, y para facilitar la lectura del ICE en la fase comparada, se presenta también el ICE con relación al ICE de España. Es decir, si el ICE de España es 0,57 este valor se entenderá como igual a 100 ($0,57 = 100$, así que $\text{ICE de CCAA} = X \cdot 0,57 / 100$) y de esta forma sabremos si las CCAA están por encima o por debajo de la media española de una forma más clara.

Con todos estos indicadores es posible aproximarse al parámetro de “Impacto en los aprendizajes” de cada Comunidad Autónoma de una manera bastante consistente.

Tabla 6.3 – Árbol de dimensiones, parámetros de comparación e indicadores de Contexto

DIMENSIONES	PARÁMETROS	INDICADORES
Contexto general	Demografía	<ul style="list-style-type: none"> – Población total – Crecimiento relativo proyectado 2014 – 2029 – Extensión territorial – Densidad de población – % de población de 0 a 29 años – % de población rural – Población activa – Tasa de desempleo – Paro Juvenil
	Crecimiento económico y bienestar	<ul style="list-style-type: none"> – PIB per cápita – Renta anual neta media – Gini 2012 – Riesgo de pobreza o exclusión social – Esperanza de vida al nacer – Satisfacción global con su vida – Sentido y propósito con la vida
Contexto Educativo Básico	Inversión en Educación	<ul style="list-style-type: none"> – Gasto en Educación – % Gasto por CCAA sobre gasto total. – Gasto público por alumno público y concertado – Gasto público por alumno público
	Organización	<ul style="list-style-type: none"> – Centros públicos / Centros privados – Número de alumnos por profesor – Número de alumnos por aula
	Impacto del aprendizaje	<ul style="list-style-type: none"> – Tasa de matriculación – Tasa de abandono – % de alumno repetidor – % alumno extranjero – A>ESS: %Población activa (25 – 64 años) que ha terminado los estudios post-obligatorios.
		<ul style="list-style-type: none"> – INEPA: Índice de las capacidades de la población activa – E17: Tasa Neta de Escolarización a los 17 años en Enseñanzas de Régimen General – IE17: Índice de las capacidades escolares secundarias de la población de 17 años – CIE: Índice de Capacidades Educativas. – ICE = 100

Fuente: elaboración propia

Con estos dos árboles de dimensiones, parámetros e indicadores, el de Administración y Políticas y el de Contexto, queda perfectamente delimitado el objeto de estudio.

6.2.3.2 *Ámbito de estudio*

El ámbito de estudio apela a la territorialización del objeto de estudio. En nuestra investigación, el ámbito de estudio será intranacional, es decir, la comparación se establecerá entre unidades de análisis con una dimensión administrativa, geográfica, política, social y económica, inferior al estado – nación. Las unidades de análisis han sido seleccionadas en función de dos criterios. El primero de ellos (Criterio 1) respondía a la elección de aquellas Comunidades Autónomas que tuvieran sistemas de evaluación activos en los últimos cinco años en el momento de redactar el proyecto de tesis (de 2008 en adelante). esto se debe a la conveniencia de que exista una cultura evaluativa en la región y se acredite experiencia, pensando en poder realizar un estudio longitudinal del objeto de análisis. El segundo criterio (Criterio 2) pretende seleccionar a CCAA que vayan más allá de los aprendizajes. La conveniencia de este criterio radica en el interés que despiertan evaluaciones más integrales de los sistemas, que incluyan aspectos como la dirección escolar, los docentes o la propia administración (autoevaluación institucional). Estos criterios de selección de las unidades de comparación son complementarios, esto es, se deben cumplir ambos para que la Comunidad Autónoma haya sido seleccionada.

Posteriormente, se introduce un tercer criterio (Criterio 3) que se aplica una vez cumplidos los dos anteriores y consiste en la necesidad de que las evaluaciones estén activas y disponibles al menos desde el 2011, por considerarse que no es suficiente con que la normativa contemple esas evaluaciones, sino que se deben estar llevando a cabo.

Tras una revisión de su normativa, de sus publicaciones sobre evaluaciones y de su actividad evaluadora en general (Tabla 6.4), encontramos que únicamente cuatro Comunidades cumplen con los tres criterios de selección: Andalucía, Canarias, Cataluña y País Vasco.

El resto incumplen alguno de los tres criterios. En primer lugar, el Criterio 1 lo incumplen Aragón, Extremadura y Galicia, que empezaron a desarrollar evaluaciones en el año 2009. En segundo lugar, el Criterio 2 lo incumplen siete comunidades, porque únicamente tienen previstas evaluaciones a sus estudiantes: Asturias, Baleares, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, La Rioja y Navarra. Por último, el Criterio 3 no lo superan cuatro comunidades: Cantabria – prevé evaluaciones a centros, pero desde 2008 no se han encontrado evidencias de que se hayan seguido realizando –, Castilla – La Mancha – tiene previstas evaluaciones a centros y docentes, pero no se realizan desde 2005 y 2008

respectivamente –, Castilla y León – no evalúa a sus docentes desde 2005 y la autoevaluación de centros se ha difuminado dentro de una plataforma que además es inaccesible –, y Murcia – que evalúa los programas regionales sobre temáticas como Convivencia o las Secciones Bilingües pero no es posible comprobar la trayectoria de las mismas, ni si se publican los resultados –.

Tabla 6.4 – Cumplimiento de los criterios de selección por las CCAA

CCAA	Criterio 1	Criterio 2	Criterio 3
Andalucía	2008	Centros, programas, servicios educativos, Admón. educativa, dirección y alumnos.	Sí
Aragón	2009	Alumnos y centros	No procede
Asturias	2007	Alumnos	No procede
Baleares	2000	Alumnos	No procede
Canarias	1995	Alumnos, centros y temas específicos	Sí
Cantabria	2005	Alumnos y centros	Desde 2008, centros.
Castilla – La Mancha	2005	Alumnos, docentes y centros	Desde 2005, centros Desde 2008, docentes
Castilla y León	2004	Alumnos, docentes y centros	Desde 2005, docentes. Autoevaluaciones de centros, sin evidencias
Cataluña	1993	Alumnos y proyectos.	Sí
Comunidad Valenciana	2006	Alumnos	No procede
Comunidad de Madrid	2005	Alumnos	No procede
Extremadura	2009	Alumnos, función directiva y programas.	No procede
Galicia	2009	Alumnos	No procede
La Rioja	2006	Alumnos	No procede
Murcia	2008	Alumnos y programas regionales	Evaluación de programas, sin evidencias
Navarra	2006	Alumnos	No procede
País Vasco	2008	Alumnos y programas (MET, Centros eficaces, y problemáticas detectadas).	Sí

Fuente: elaboración propia

6.2.3.3 Temporalización

La temporalidad responde a la pregunta cuándo comparar, es decir, si se hará un estudio que analice movimientos educativos, cambios y su evolución a lo largo del tiempo (temporalidad dinámica) o, por el contrario, si se analizan acontecimientos educativos en un momento determinado y concreto de la historia (temporalidad estática). En nuestro caso, la temporalidad es estática. Queremos estudiar cómo son y cómo evalúan actualmente

las instituciones encargadas de la evaluación del sistema educativo dentro de la educación básica, sin pretender hacer un estudio longitudinal en el tiempo de cómo han ido evolucionando. Ello, además, adquiere todo su sentido en esta investigación, dado el objeto de estudio de la misma, ya que la instauración de evaluaciones de la educación básica por parte de las CCAA es relativamente reciente en el tiempo y un estudio dinámico no aportaría excesiva información a las conclusiones de nuestro estudio comparado.

El segmento temporal escogido es el curso 2014 – 2015 como el idóneo para detenernos en el estudio de nuestras unidades de comparación. Así pues, analizaremos la situación vigente en el momento de iniciarse el mencionado curso 2014 – 2015. No obstante, dado que el trabajo de campo se llevó a cabo fundamentalmente a lo largo del año 2016, los datos de algunos indicadores están más actualizados. Además, las entrevistas semiestructuradas, como veremos más adelante, se llevaron a cabo en el último cuatrimestre del 2016, por lo cual sus testimonios están más actualizados. Por otra parte, algunos indicadores no han podido obtenerse del curso 2014 – 2015 por no estar disponibles en las fuentes primarias, así que se han recogido los datos más actualizados posibles.

6.2.4 Definición del método: estrategias de recogida y análisis de la información

En este estudio se han combinado diferentes métodos: revisión bibliográfica, análisis documental y entrevistas semiestructuradas. En este apartado, trataremos estos métodos de forma cronológica, según tuvo lugar el trabajo de campo de recogida de información y de análisis posterior.

En primer lugar, se realizó la revisión bibliográfica enfocada al Marco Teórico.

En segundo lugar, dentro de la fase descriptiva e interpretativa, destacamos tres momentos importantes. La realización de una estancia corta en el Instituto Nacional de Evaluación Educativa con los objetivos de conocer el trabajo del organismo responsable de la evaluación del sistema educativo español, validar los instrumentos de análisis (árbol de dimensiones, parámetros e indicadores y guiones de las entrevistas) y ponernos en contacto con los informes clave de las Comunidades Autónomas seleccionadas. La revisión y el análisis de diferentes fuentes primarias y secundarias de las Comunidades Autónomas seleccionadas teniendo en cuenta el Árbol de dimensiones, parámetros e indicadores elaborado. La realización de serie de entrevistas semiestructuradas con el triple objetivo de completar la fase descriptiva – interpretativa y de contrastar la información recogida en el análisis documental de la propia fase descriptiva – interpretativa, así como para evidenciar la perspectiva que tienen los participantes de la evaluación del sistema educativo.

En tercer lugar, dentro de la fase de yuxtaposición y comparación, se llevó a cabo la confrontación de los diferentes parámetros descritos en las fases anteriores. Para ello, y siguiendo las recomendaciones de Caballero *et al.* (2016), García Garrido (1996) y Gibbs (2012), se presentan tablas y gráficos que nos van a permitir una lectura más ordenada. Además, tal y como defiende Gibbs a través de las tablas “es posible que pueda construir un modelo de la situación que identifique las causas, estrategias, condiciones de intervención, las acciones y las consecuencias” (2012, p. 122); aspectos todos ellos que nos van a orientar el diseño del modelo teórico de evaluación sistémica.

A continuación se detallan los tres momentos que acabamos de esbozar.

Para el desarrollo del Marco Teórico se llevó a cabo una **revisión bibliográfica** exhaustiva en las principales revistas nacionales e internacionales de educación (Tabla 6.5) y en las bases de datos más importantes a nivel internacional sobre investigación educativa (Tabla 6.6).

Tabla 6.5 – Revistas científicas seleccionadas para la revisión bibliográfica

American Educational Research Journal	Journal of Education for Teachin: International Research and Pedagogy.
American Journal of Education	Journal of Education Policy
Asia – Pacific Journal of Teaching Education	Journal of Education Policy
Asia Pacific Journal of Education	Journal of Education Research
Assessment in education: principles, policy and practice	Journal of International and Comparative Education
British Educational Research Journal	Journal of Peace Education
British journal of Educational Studies	Journal of Political Science Education.
Cambridge journal of Education	Journal of Research on Educational Effectiveness
Comparative Education Review	Journal Of Supranational Policies Of Education (JOSPOE)
Compare: A Journal of International and Comparative Education.	Oxford Review of Education.
Cuadernos de Educación Comparada	Pedagogy, Culture and Society: New to Routledge for 2006.
Cuadernos de Pedagogía	Perspectivas (UNESCO)
Education Economics	Power of Education
Education, Knowledge and Economy	Race, Ethnicity and Education
Educational Evaluation and Policy Analysis	Research in Comparative and International Education (RCIE)
Educational Studies	Research papers in education.
Effective education	Revista Bordón
European Educational Research Journal	Revista de Educación

European Journal of Education	Revista de Investigación Educativa
European Journal of Education and Psychology	Revista Education s. XXI
European Journal of Educational Studies	Revista Electrónica de Investigación y evaluación educativa (RELIEVE)
Evaluation and research in Education.	Revista Española de Educación Comparada
Globalisation, societies and education	Revista Iberoamericana de Educación
International Journal of Education Policy and Leadership	Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa
International Journal of Educational Research	Revista Iberoamericana sobre calidad, eficacia y cambio en educación.
International Journal of Qualitative Studies in Education	Revista latinoamericana de Educación Comparada
Irish Educational Studies	Scandinavian Journal of Educational Research

Fuente: elaboración propia

La mayor parte de las fuentes seleccionadas forman parte de algunas de estas revistas revisadas, si bien es cierto que otros documentos surgieron de las búsquedas en las bases de datos.

Tabla 6.6 – Bases de datos consultadas para la revisión bibliográfica

BEG	OECD Education Database - iLibrary
Dialnet	Red Española de Información sobre Educación – Eurydice
Education – line (BEI)	REDINED
Educational Research Abstracts Online	RESH
ERIC	SCOPUS (Elsevier BV)
ERIH	Social Sciences Citation Index (SSCI)
Eurypedia	Social Scisearch
ICIST	Supranational Education Library
ISOC – CSIC	SWETSNET
JCR – Social Sciences Edition	UNESCO (EFA)
Laboratorio de Alternativas	Web of Science
LATINDEX	Worldcat

Fuente: elaboración propia

En esta revisión bibliográfica se utilizó un listado de palabras clave (Tabla 6.7) y se delimitó la búsqueda a la acotación temporal 2000 – 2014, salvo en algunos casos importantes que surgieron de la lectura de las fuentes seleccionadas y que tenían su

fundamentación en bibliografía anterior al año 2000 como hemos podido comprobar en el Marco Teórico.

Al tratarse, en gran parte, de revistas y bases de datos en inglés, en ellas se aplicaron las palabras clave en su traducción inglesa, siempre buscando las opciones que más se ajustaban a su correspondiente en español y trabajando con la dicotomía *evaluation* – *assessment*, siendo conscientes de que no siempre son sinónimos, sino que *assessment* tiene una connotación de mejora, de consejo, cercana a la evaluación formativa o de diagnóstico, mientras que *evaluation* está más enfocada a la evaluación sumativa o final, orientada a los productos, los resultados. Ambos términos nos son útiles en esta revisión bibliográfica.

Como se observa en la tabla, la palabra clave “evaluación institucional” y su traducción inglesa “institutional assessment” se retiraron de la búsqueda porque no discriminaban suficientemente documentos de interés para esta investigación.

Tabla 6.7 – Palabras clave seleccionadas para realizar la revisión bibliográfica

Accountability and responsiveness / educational accountability / responsiveness
Comunidades Autónomas y evaluación / autonomous community
Descentralización educativa / decentralization / educational decentralization
Educational assessment
Evaluación – eficacia / effectiveness assessment / effectiveness evaluation
Evaluación de la calidad / quality assessment
Evaluación de la educación básica / assessment + primary education
Evaluación externa / external assessment
Evaluación institucional / institutional assessment
Evaluación intranacional / national assessment
Evaluación sistema educativo / school evaluation system
Evaluación sistémica / system assessment
Instituciones evaluadoras / assessment agency – institution – institute
LOE y evaluación / spanish evaluation system
Políticas educativas / políticas de evaluación educativa / educational policy / educational evaluation policies / assessment policy
Políticas educativas / políticas de evaluación educativa / educational policy educational evaluation policy / assessment policy
Sistema Estatal de Indicadores / National Assessment Criteria System

Fuente: elaboración propia

Para la recogida sistemática de todas las fuentes seleccionadas se utilizó el programa RefWorks que permite un almacenamiento ordenado de todos los documentos así como un tratamiento bibliográfico de las fuentes en función de criterios tales como autores, tipo de documento, año de publicación, procedencia, y algunos otros. Para el aprovechamiento de la herramienta RefWorks participé en un curso gratuito impartido por la Biblioteca de Educación de la Universidad Autónoma de Madrid, a tal efecto el 30 de enero de 2014, y fue impartido por D. Manuel Lorite.

De cada una de los documentos consultados se realizó una ficha bibliográfica (ejemplo en Anexo X) en la que se ordenaba la información bibliográfica (año, autor, título, fuente, referencia completa) y otra información de interés para la investigación y para la gestión de la ficha (palabra clave, si disponía o no del texto completo, titular y extracto neto – *abstract* – e interpretado). Las citas junto con el extracto interpretado son los elementos que más valor añadido aportan a la ficha puesto que se trata del análisis propiamente dicho del texto. En las citas se resaltan aquellas referencias directas al texto y en el extracto interpretado se realiza un comentario sobre el texto y su relación con otras ideas, autores, documentos o investigaciones.

Una vez terminada la revisión bibliográfica y concluido el Marco Teórico, comenzamos con la fase descriptiva e interpretativa de la tesis. En el marco de esta fase destacamos tres hitos importantes desde el punto de vista metodológico.

En primer lugar, la **realización de una estancia corta** en el Instituto Nacional de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte español. Durante el mes de junio de 2016 participé dentro de lo que el INEE denomina “Programa de Visitas”, con el triple objetivo de conocer el INEE desde dentro, validar los instrumentos de investigación de la tesis y entrar en contacto con los informantes clave de las Comunidades Autónomas que participan en el estudio. En cumplimiento del primer objetivo, los primeros días de la estancia se dedicaron a conocer el trabajo de cada uno de los responsables de las diferentes áreas de trabajo del INEE. Más tarde, entramos en el objetivo principal de la estancia, validar los instrumentos de análisis. Primeramente, el árbol de dimensiones, parámetros e indicadores (Tabla 6.2.1 y 6.2.2) fue validado por Dña. Lis Cercadillo (Asistente Técnica Docente) y D. Guillermo Gil (Jefe de Sección). Con sus comentarios y sugerencias se mejoraron algunos parámetros y se introdujeron, reformularon y eliminaron indicadores. Seguidamente, el guión de las entrevistas fue revisado y validado por Dña. Lis Cercadillo (Asistente Técnica Docente), D. Guillermo Gil (Jefe de Sección) y Dña. Ruth Martín (Responsable de Evaluaciones Nacionales); gracias a

sus aportaciones, el guión de la entrevista (Anexo 2) quedó cerrado durante la estancia introduciendo todas las mejoras sugeridas. El tercer objetivo de la visita, la puesta en contacto con los responsables de las unidades de evaluación autonómicas, también se cumplió notablemente. En este caso, Dña. Carmen Tovar (Consejera Técnica), Dña. Lis Cercadillo (Asistente Técnica Docente) y D. Guillermo Gil (Jefe de Sección), fueron quienes facilitaron los contactos, e incluso, destacando la ayuda de Dña. Carmen Tovar que hizo de mediadora con los responsables para advertirles de que nos pondríamos en contacto con ellos y así facilitarnos el acceso.

En segundo lugar, se realizó una **revisión y análisis de diferentes fuentes** de las Comunidades Autónomas seleccionadas, teniendo en cuenta los indicadores del árbol de dimensiones, parámetros e indicadores, definido previamente. Según Bisquerra (2004) “el análisis documental es una actividad sistemática y planificada que consiste en examinar documentos ya escritos que abarcan una amplia gama de modalidades. A través de ello es posible captar información valiosa” (2004, p. 349). Para esta revisión y análisis se recopilaron fuentes primarias y secundarias. Entre las fuentes primarias destacan las que aluden a legislación y documentos propios de las Comunidades Autónomas, tanto de la Administración educativa como de la propia Unidad Autonómica de Evaluación. Entre las fuentes secundarias predominan los documentos derivados de la Administración central, del Ministerio y del INEE, así como de la Red Española De Información sobre Educación (Eurydice España – REDIE). Para los datos contextuales, tal y como hemos visto en la explicación a los indicadores del árbol de dimensiones, parámetros e indicadores de Contexto, la mayor parte de la información se recogió del Instituto Nacional de Estadística y del propio Ministerio de Educación, Cultura y Deporte a partir de sus publicaciones estadísticas. Con el objetivo de facilitar la comparación, no se recurrió a los datos para estos mismos indicadores que proporciona cada Comunidad Autónoma sobre su contexto.

En tercer lugar, la realización de las **entrevistas semiestructuradas**. Según Bisquerra (2004) las entrevistas semiestructuradas son aquellas que

parten de un guión que determina de antemano cual es la información relevante que se necesita obtener (...). Las preguntas se elaboran de forma abierta lo que permite obtener una información más rica en matices. Es una modalidad que permite ir entrelazando temas e ir construyendo un conocimiento holístico y comprensivo de la realidad (2004, p. 337).

Una vez que desde el INEE facilitaron el acceso a los responsables de las evaluaciones del sistema educativo de cada Comunidad Autónoma seleccionada en el estudio, y previo al contacto particular con todos ellos, pasamos el guión completo de las entrevistas, junto con la carta informativa y el modelo de Consentimiento Informado, por el Comité de Ética de

la Universidad Autónoma de Madrid y logramos su certificación de logro el 11 de julio de 2016 (certificado del Comité de Ética de la Investigación en el Anexo 3). Para cumplir con las exigencias del Comité de Ética nos apoyamos en las directrices que nos facilita Rapley (2014, p. 47 y ss.) a la hora de plantear la grabación de datos.

Con el Informe positivo del Comité de Ética, proseguimos a contactar con los participantes siempre a través de correos electrónicos. Primeramente, D. Javier M. Valle escribía una presentación oficial con una carta adjunta explicando la tesis y en qué consistían las entrevistas (modelo en el Anexo 4) y una vez que obteníamos el Visto Bueno por parte de los participantes, abríamos un canal de comunicación para calendarizar las visitas. Todo este proceso se realizó a lo largo de septiembre de 2016. Todas las entrevistas se realizaron previo consentimiento de los responsables y su autorización para ser grabadas con una grabadora de voz (no eran audiovisuales).

Los participantes fueron seleccionados por sus responsabilidades en torno a las evaluaciones de los sistemas educativos autonómicos en el ámbito de la educación básica. Se procuraron perfiles políticos y técnicos con el fin de recoger testimonios de los principales perfiles de responsabilidad institucional. Nos pusimos en contacto con todos los titulares de las Consejerías con competencias educativas para que participaran en las entrevistas y fuimos delegados a los directores – presidentes de las unidades de evaluación, a los que ya teníamos previsto entrevistar. En función del organigrama de cada institución tuvimos que adaptar el perfil de los técnicos, pues en algunos casos son coordinadores de equipos, en otros jefes de servicios o asesores técnicos. Los miembros de los comités científicos completaban las dos perspectivas política y técnica con una visión más académica e investigadora de la realidad de cada Comunidad Autónoma. En el caso de Canarias no ha sido posible entrevistar a miembros del comité científico porque, tal y como describimos en el capítulo 7, actualmente no está constituido por encontrarse en pleno proceso de reforma institucional.

A continuación, presentamos una tabla (Tabla 6.8) a modo de resumen del calendario y los cargos de los participantes.

Tabla 6.8 – Relación de participantes en las entrevistas semiestructuradas

Comunidad Autónoma	Unidad de Evaluación	Ciudad	Cargo	Fecha de la entrevista
Andalucía	Agencia Andaluza de Evaluación Educativa	Sevilla	Directora General	20 de octubre
		Sevilla	Jefe del Dpto. de Ev. del Alumnado y Gal. del Sist. Ed.	20 de octubre
		Granada	Miembro del Comité Científico	21 de octubre
Canarias	Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa	Santa Cruz de Tenerife	Directora	14 de octubre
		Las Palmas de Gran Canaria	Responsable del Área No Universitaria	13 de octubre
Cataluña	Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu	Barcelona	Presidente	15 de septiembre
		Barcelona	Secretario	15 de septiembre
		Barcelona	Asesor Técnico Docente	15 de septiembre
		Madrid	Miembro del Comité Científico	5 de noviembre
País Vasco	Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa	Bilbao	Presidente	19 de septiembre
		Bilbao	Coordinador del Equipo de Didáctica	19 de septiembre
		Bilbao	Coordinador del Equipo de Métodos	19 de septiembre
		San Sebastián	Miembro del Comité Científico	20 de septiembre

Fuente: elaboración propia

Todas las entrevistas grabadas fueron transcritas con el programa Word 2010 de Microsoft Office. El análisis de las mismas se llevó a cabo con la herramienta Atlas.ti, siguiendo los consejos de Gibbs (2012, p. 123 y ss.) y de nuevo de Rapley (2014, p. 81 y ss.) para una correcta realización de una transcripción básica.

Según Bisquerra (2004) “el programa Atlas.ti ofrece un espacio de trabajo ordenado y claro, que facilita el acceso a todos los documentos, citas, códigos y notas del proyecto de investigación. Permite trabajar con los datos en formato de texto...” (p. 362). Las transcripciones están codificadas. El fichero de codificación de los datos se mantuvo protegido por el doctorando bajo llave en su despacho de la Universidad Autónoma de Madrid.

Preservamos la identidad personal de los participantes (sus nombres y apellidos), no así su puesto de trabajo o cargo institucional dado que es importante para la investigación disponer de los testimonios de autoridad. Para el correcto seguimiento de los testimonios recogidos en el capítulo 7 y sucesivos, hemos preparado una tabla con la información

codificada y el código propiamente dicho (Tabla 6.9) así como el número de citas que se han rescatado de cada entrevista.

Tabla 6.9 – Relación de códigos para las citas textuales de las transcripciones

Unidad de Evaluación	Cargo	Fecha	Código del doc. primario	Nº citas
Agencia Andaluza de Evaluación Educativa	Directora General	20.10.2016	AA_DA_20161020	45
	Jefe del Dpto. de Ev. del Alumnado y Gal. del Sist. Ed.	20.10.2016	AA_TE_20161020	50
	Miembro del Comité Científico	21.10.2016	AA_MCC_20161021	33
Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa	Directora	14.10.2016	CA_DA_20161014	35
	Responsable del Área No Universitaria	13.10.2016	CA_TE_20161013	90
Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu	Presidente	15.09.2016	CAT_PC_20160915	63
	Secretario	15.09.2016	CAT_SC_20160915	53
	Asesor Técnico Docente	15.09.2016	CAT_TE_20160915	33
	Miembro del Comité Científico	05.11.2016	CAT_MCC_20161105	39
Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa	Presidente	19.09.2016	PV_DI_20160919	55
	Coordinador del Equipo de Didáctica	19.09.2016	PV_CED_20160919	114
	Coordinador del Equipo de Métodos	19.09.2016	PV_CEM_20160919	96
	Miembro del Comité Científico	20.09.2016	PV_MCC_20160920	57

Fuente: elaboración propia

El guión de las entrevistas se realizó adaptando los parámetros y los indicadores del árbol de dimensiones, parámetros e indicadores a formato de preguntas, teniendo en cuenta las aportaciones, recomendaciones e indicaciones a las que hace referencia Kvale (2011) y concretamente a las que aluden directamente al guión de las entrevistas (2011, p. 85 – 88) y a las preguntas del entrevistador (2011, p. 88 – 91). Como ya comentamos anteriormente, el guión fue validado por expertos del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Decidimos adaptar el guión completo (Anexo 2) a cada uno de los perfiles entrevistados (Tabla 6.10) porque no nos interesaba hacer todas las preguntas a todos los participantes sino adaptarlas en función de la información relevante que nos podrían aportar. De esta forma, y según el esquema seguido en el guión completo, el Director sí que fue objeto de todas las preguntas mientras que el apartado de la Unidad Autonómica de Evaluación no fue utilizado con el Miembro del Comité Científico y únicamente el punto 2A con el Técnico de Evaluaciones.

Tabla 6.10 – Bloques y apartados del guión completo realizado a cada perfil de participante

Perfil de participante	Introducción		Unidad Autonómica de evaluación			Políticas y programas de evaluación					Reflexión final
	1A	1B	2A	2B	2C	3A	3B	3C	3D	3E	
Director	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Miembro Comité Científico	•	•				•	•	•	•	•	•
Técnico evaluaciones	•	•	•			•	•	•	•	•	•

Fuente: elaboración propia

6.2.5 Síntesis de los datos y su interpretación

6.2.5.1 Yuxtaposición de los parámetros de comparación

En esta fase del método comparado presentamos los resultados de la fase descriptiva de forma conjunta. Si en la fase descriptiva la información se mostraba por unidades de análisis, Comunidades Autónomas, en la fase de yuxtaposición la información se ofrece sintéticamente por parámetros de comparación. A través de la elaboración de diferentes técnicas o recursos. Según García Garrido, “la yuxtaposición pondrá en definitiva evidencia hasta qué punto hemos atendido al principio de homogeneidad y si hemos conseguido los datos y extraído las conclusiones verdaderamente pertinentes para que nuestras hipótesis puedan ser demostradas” (1996, p. 160).

En nuestro caso, los recursos que hemos utilizado para la yuxtaposición son fundamentalmente tablas, gráficos y mapas. Los gráficos y los mapas presentan de una manera más vistosa los resultados que también se muestran en las tablas, pues no hemos querido prescindir de ellas por si ayudasen a la interpretación de los datos de una forma más sistemática.

Para el diseño de los gráficos y los mapas hemos contado con dos programas informáticos diferentes: Excel 2010 para los gráficos y AutoCAD 2016 para los mapas.

6.2.5.2 Comparación de las unidades de análisis por parámetros de comparación

La comparación se presenta conjuntamente con la yuxtaposición porque en esta fase se realiza la lectura y comentario de las tablas, gráficos y mapas de la fase anterior de manera valorativa y crítica. Según García Garrido, corresponde a esta fase “examinar en detalle las semejanzas y diferencias que los datos tienen entre sí y también con respecto al *tertium comparationis* o criterio de comparación” (1996, p. 160). De la misma forma que en la fase de yuxtaposición, la comparación se realiza por parámetros de comparación, siguiendo

estrictamente el árbol de dimensiones, parámetros e indicadores descrito en el apartado 6.2.3.1 de este mismo capítulo.

En nuestro caso, esta comparación tiene una particularidad. En la dimensión de Contexto, que se compara a nivel de parámetros como todas las demás, se incluye un apartado final, que hemos llamado *Resumen analítico* en contraposición al *Resumen sintético* que acompaña a cada Unidad de Análisis en la fase descriptiva (apartados 7.1.7, 7.2.7, 7.3.7 y 7.4.7, respectivamente). Este resumen analítico lo hemos introducido para tener un cierre interpretativo de esta dimensión, que no aparece en los objetivos de la investigación ni en las preguntas de investigación, y por lo tanto en el capítulo de Conclusiones no es pertinente hacer referencia a ella. Esta dimensión, queremos recordar, se introdujo para contextualizar las Unidades de Análisis (y después ha servido también para demostrar el acierto en la selección de las Comunidades Autónomas).

6.2.6 Prospectiva: conclusiones y propuestas de mejora

Sin salirnos del método comparado, en el manual del profesor García Garrido se afirma que en el apartado final de conclusiones debe quedar “reflejado hasta qué punto ha podido demostrarse, confirmarse o corregirse la hipótesis prevista” (1996, p. 161). Pues bien, en nuestro caso, intentaremos corroborar o desmentir los presupuestos de partida (no hipótesis) a través de procurar respuestas a las preguntas que planteamos en el apartado 6.2.2 de este capítulo. Según Caballero et al. (2016), esta última fase “está claramente vinculada a los fines de la Educación Comparada” (p. 53), pues a partir del análisis comparado estaremos en condiciones de proponer reformas, mejoras y cambios en las estrategias políticas en el campo educativo, como efectivamente hemos hecho.

En las Conclusiones, García Garrido sostiene que “deben recogerse las principales semejanzas y diferencias de los aspectos estudiados, así como su grado de proximidad o de lejanía con respecto al prevalente criterio de comparación” (1996, p. 161). En nuestra investigación, hablaremos de convergencias y divergencias en lugar de semejanzas y diferencias. Además, vamos un poco más allá e introduciremos las posibles tendencias que se estén creando en nuestro objeto de estudio. Y, por supuesto, intentaremos determinar el grado de proximidad de los resultados con respecto a nuestro *tertium comparationis*, a saber, la evaluación sistémica.

Es interesante también destacar que García Garrido permite también que las conclusiones “puedan ofrecer también algunas generalizaciones sugeridas por el estudio, en forma incluso de leyes generales, aunque sin olvidar que la investigación comparativa no

puede aspirar a una eficacia nomotética absoluta”, por lo tanto, está justificando la existencia de nuestros apartados 9.1.4 y 9.1.5.

En nuestro trabajo aprovechamos el capítulo de Conclusiones para reflexionar acerca de las fortalezas y las limitaciones de esta investigación, así como para proponer algunas futuras líneas de investigación que puedan servir como continuación de este estudio.

Finalmente, incluimos un último capítulo, el capítulo 10, en el que desarrollamos nuestra principal propuesta de mejora: el modelo de evaluación sistémica del sistema educativo. Hemos decidido dedicar un capítulo completo a este modelo por dos razones. En primer lugar, porque nos permite explicarlo extensamente y darle la importancia que para nosotros tiene puesto que se trata de la aportación más original de esta tesis doctoral. En segundo lugar, por una razón formal del conjunto de la tesis, es decir, para mantener las dimensiones razonables del capítulo 9 (dedicado a las conclusiones), reduciendo además su complejidad lectora.

CAPÍTULO 7: LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO BÁSICO EN LAS UNIDADES DE ANÁLISIS

En este capítulo se presentan las fases descriptiva e interpretativa de la investigación. Siguiendo un orden alfabético, se describen las unidades de análisis en función del árbol de dimensiones, parámetros e indicadores de contexto y del árbol de dimensiones, parámetros e indicadores de Administración educativa y políticas educativas, ambos expuestos en el capítulo de Metodología. Con el objetivo de facilitar la lectura, no se definirán ni se explicarán de nuevo los indicadores. Además, con el fin de enriquecer la descripción y explicación, se incorporan los testimonios de los responsables de las evaluaciones de sistema educativo de cada Comunidad Autónoma seleccionada

7.1 Comunidad Autónoma de Andalucía

7.1.1 Contexto

En este apartado de Contexto, realizaremos una foto fija sobre la base de algunos indicadores que nos puedan ser útiles para delimitar el marco en el que se desarrollan las políticas educativas de evaluación en esta Comunidad Autónoma. Este contexto lo enmarcaremos tanto desde el punto de vista del contexto general (Tabla 7.1) como desde el punto de vista del contexto educativo no universitario (Tabla 7.2). Hablamos de contexto educativo “no universitario” en vez de contexto educativo “básico” porque la información aparece así recogida por las propias Comunidades Autónomas, siendo conscientes de que el grueso del sistema no universitario es el sistema básico.

Andalucía, considerada como ‘nacionalidad histórica’ española, es la segunda Comunidad Autónoma más extensa en territorio, sólo superada por Castilla y León, y la primera en población. Administrativamente está compuesta por ocho provincias, Almería, Cádiz, Córdoba, Granada, Huelva, Jaén, Málaga y Sevilla, y por cerca de ochocientos municipios. Su capital y ciudad más poblada es Sevilla. Le separan 14 kilómetros de costa marroquí (y por consiguiente del continente africano), y tiene frontera directa con el territorio británico de ultramar de Gibraltar.

7.1.1.1 Contexto general

Los indicadores demográficos y de crecimiento económico y bienestar nos presentan una comunidad muy interesante para desarrollar políticas educativas a medio y largo plazo que intenten mejorar estos indicadores y revertir las tendencias.

En primer lugar, estamos ante una región poco poblada a pesar de ser la comunidad con más habitantes de toda España (8.398.984 habitantes), que concentra su población en las capitales de provincia y tiene una tasa de población rural del 3,3%. Este hecho condiciona notablemente toda la provisión de servicios educativos, tanto de profesorado, como de centros, materiales, programas, equipos psicopedagógicos en Primaria, etc., puesto que los centros rurales hay que atenderlos aun siendo prácticamente irrelevantes con respecto a otras Comunidades como Galicia o Castilla y León, que no participan en el estudio, pero tienen tasas del 49% y el 29% respectivamente. Por otra parte, el crecimiento demográfico relativo proyectado a 15 años vista (2014 – 2029) es prácticamente nulo, lo que quiere decir que la pirámide demográfica andaluza no se moverá en los próximos tres lustros, algo más de un cambio generacional en las etapas educativas obligatorias.

Tabla 7.1 – Parámetros e indicadores relativos al parámetro de Contexto General andaluz

Demografía	Población total	8.398.984
	Crecimiento relativo proyectado 2014 - 2029	-0,2
	Extensión territorial	87.597
	Densidad de población	95,88
	Población de 0 a 29 años	33,8
	Población rural	3,3
	Tasa de activos	58,18
	Tasa de parados	29,7
	Tasa de paro juvenil	60,14
Crecimiento económico y bienestar	PIB per cápita	17.263
	Gini 2012	0,34
	Renta anual neta media	7.942
	Esperanza de vida al nacer	81,4
	Riesgo de pobreza o exclusión social	43,2
	Satisfacción media con su vida	6,7
	Sentido y propósito de la vida	7,7

Fuente: elaboración propia

En segundo lugar, Andalucía tiene un porcentaje relativamente alto de población joven, uno de cada tres ciudadanos andaluces tiene menos de 30 años, y una de las tasas de paro juvenil más altas de toda España (60,14%), algo que se mantiene también en la tasa de parados sin grupos de edad (29,7%). Esto está muy relacionado con el PIB per cápita (17.263€) y la Renta anual neta media que tienen los andaluces (7.942€) puesto que ambos indicadores son relativamente bajos con respecto a la media nacional.

En tercer lugar, estamos ante una comunidad en la que las desigualdades son más marcadas que en el caso español, así lo muestra por un lado un Índice de Gini del 0,34, en el que cuanto más cerca de 0 esté el valor más igualdad existe en la distribución de la riqueza (un índice de 0 es que toda la riqueza de la región está repartida equitativamente entre toda la población, y, por el contrario, un índice de 1 es que toda la riqueza de la región la posee una sola persona), y por otro lado, una esperanza de vida al nacer relativamente baja con respecto a la media española de 81,4 años (1,3 años por debajo de la media española).

En cuarto lugar, a pesar de estos indicadores económicos, Andalucía es una comunidad en la que la satisfacción media de la población con su vida es relativamente alta (6,7 puntos sobre 10) y sus ciudadanos están satisfechos con el sentido y el propósito de las mismas (7,7 puntos sobre 10).

7.1.1.2 Contexto educativo no universitario

El contexto educativo no universitario nos presenta una comunidad con una inversión moderada en educación y un impacto modesto de los aprendizajes en los estudiantes.

En primer lugar, en cuanto a la inversión en Educación, Andalucía gasta el 18,5% del gasto total de las Administraciones educativas, un gasto relativamente alto si tenemos en cuenta que estamos ante 17 Comunidades Autónomas, sin embargo, está dedicando alrededor de 4500 euros a cada estudiante de la enseñanza pública (casi 700€ menos que la media española). Si tenemos en cuenta el gasto público por alumno de centro público y concertado, entonces se acerca a la media nacional, pero sigue estando lejos (460€ menos que la media española), en una comunidad donde el porcentaje de centros públicos es del 69.1%.

En segundo lugar, Andalucía está en la media de alumnos por profesor (12,7) y un poco por encima de la media en cuanto a los alumnos por grupo educativo (20,5), lo que pone de manifiesto que a pesar de la inversión que realiza es capaz de dotar los centros de suficiente profesorado y mantener las clases en unos ratios muy asumibles y siempre por debajo del ratio marcado por la ley de 25 estudiantes por aula (art. 157 de la LOE).

Tabla 7.2 – Parámetros e indicadores relativos al parámetro de Contexto Educativo No Universitario andaluz

Inversión en Educación	Gasto en Educación	5.354.152
	% Gasto por CCAA	18,5
	Gasto público por alumno público y concertado	4.110
	Gasto público por alumno público	4.595
Organización	% Centros públicos	69,1
	Nº alumnos por profesor	12,7
	Nº alumnos por grupo educativo	20,5
Impacto de los aprendizajes	Tasa de abandono escolar temprano	28,8
	Tasa de idoneidad a los 12 años	84,7
	% de alumno repetidor	5,6
	% alumno extranjero	5,2
	A>ESS	47,6
	INEPA	0,16
	E17	88,5
	IE17	0,77
	ICE	0,36
	ICE = 100	63,16

Fuente: elaboración propia

En tercer lugar, es muy interesante detenernos en los indicadores sobre el impacto de los aprendizajes.

El indicador de la tasa de idoneidad a los 12 años nos da una idea de si en Andalucía los estudiantes terminan la etapa de Primaria con normalidad o si por el contrario ya en esta etapa existe un alto índice de repetidores, y nos encontramos con una tasa de idoneidad del 84,7% en el curso 2013 – 2014. Un indicador similar, pero de etapas posteriores, es el de la población activa que ha terminado los estudios post – obligatorios (A>ESS), y en este caso la tasa es del 47,6%. Por su parte, el Índice de Capacidades de la Población Activa es especialmente bajo, llegando hasta el 0,16.

En este mismo sentido, dos indicadores de contexto educativo que son relevantes en el caso andaluz son el porcentaje de alumnado repetidor (5,6%) que está muy por encima de la media española (casi 1%), y el porcentaje de alumnado extranjero (5,2%). Este último, seguramente sea un dato mucho más modesto del que cabría esperar siendo Andalucía una Comunidad que recoge cada año cientos de inmigrantes provenientes de las costas africanas. Tal es la preocupación y la atención por este tema que la Junta de Andalucía publica anualmente el informe “Andalucía e Inmigración” en el que presenta un análisis sobre este fenómeno en su territorio.

Tomando el trabajo de Bonal *et al.* (2005), asumimos aquí algunos de los indicadores que estos autores utilizan en su trabajo sobre la descentralización educativa en España, tal y como hemos justificado en el capítulo metodológico de esta tesis doctoral. Para medir el impacto de los aprendizajes en Andalucía es interesante tener en cuenta dos indicadores sobre la escolarización y las capacidades escolares a los 17 años, que nos ofrecen información sobre los estudiantes que permanecen en el sistema sin que ya sea una obligación para ellos, y en el caso de Andalucía el E17 es de 88,5% y el IE17 es de 0,77.

Todos estos indicadores son los que nos hacen falta para llegar al Índice de Capacidades Educativas (ICE) que desarrollaron Bonal *et al.* (2005), a través del cual se mide el grado de desarrollo educativo sobre la base de su capacidad de producción de graduados en educación secundaria postobligatoria. Según este índice actualizado a los datos del curso 2013 – 2014, Andalucía presenta un ICE de 0,36, un valor que se justifica por un INEPA muy bajo (0,16). Tal y como se explica en el capítulo metodológico, el INEPA es el Índice de las Capacidades de la Población Activa, y se calcula de acuerdo al nivel máximo de A>ESS (porcentaje de población activa que ha acabado los estudios post – obligatorios) de las Comunidades Autónomas (Madrid con 72,1%) y el nivel mínimo (Extremadura con 42,7%). Si el ICE nos resulta interesante, y va a ser más útil en la fase comparativa, el ICE=100 nos sitúa a Andalucía con respecto a España (siendo el ICE español igual a 100) en un valor de 63,16, es decir, por debajo de la media española.

7.1.2 Desarrollo normativo de la evaluación del sistema educativo

La Comunidad Autónoma de Andalucía asumió sus competencias educativas en 1983 a través del Real Decreto 3936/1982, de 29 de diciembre, tal y como vimos en el capítulo 4 del marco teórico. Esta cesión competencial obedece al mandato emanado de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, derogada por la actual Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en cuyo artículo 52 se concretan las competencias en materia educativa que tiene la Comunidad, entre las que se encuentra la evaluación.

Desarrollando estas competencias reconocidas por el Estatuto de Autonomía, el 10 de enero de 2008 entró en vigor la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía. El Título VI de esta norma se dedica a la evaluación del sistema educativo con una orientación “a la mejora permanente del sistema y al aprendizaje satisfactorio y relevante del alumnado que contribuya al éxito escolar de éste” (art. 153.1). Además, la Ley en el artículo 153.2 prevé que la evaluación del sistema educativo se realice sobre los estudiantes, los docentes, los procesos educativos, la función directiva, los centros, la

inspección, los servicios de apoyo a la educación y la propia Administración educativa. En este mismo articulado se establece que será la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa quien establezca los procedimientos y los criterios de evaluación, a la vez que elaborará planes plurianuales de evaluación general del sistema educativo andaluz.

Siguiendo los niveles de jerarquía normativa, será el Decreto 220/2013, de 5 de noviembre, en el que se establece el marco general para la evaluación del sistema educativo andaluz. En este Decreto se define el marco general como el “conjunto de prácticas organizativas y criterios que deberán tenerse en cuenta para abordar la concreción de los procesos de evaluación a desarrollar en los distintos ámbitos educativos” (art. 1). Las características de este marco son (art. 5): formativo, fidedigno, cualitativo, integral, holístico, contextualizado y cíclico. Los ámbitos de evaluación en los que se concreta este marco son (art. 6.2): la evaluación general del sistema educativo (art. 7), la evaluación de centros (art. 8), de la función directiva (art. 9), del profesorado (art. 10) y de los restantes programas y servicios educativos (art. 11). Según esta norma, Andalucía entiende la evaluación del sistema educativo como la

“valoración periódica del conjunto del sistema, a través de indicadores homologados nacional e internacionalmente, evaluaciones generales de diagnóstico e investigaciones o estudios específicos, para proporcionar información relevante de contraste a diferentes instancias implicadas en el sistema educativo, así como a la sociedad andaluza en general” (art. 7.1).

A este respecto, el Jefe de Servicio del Departamento de Evaluación del Alumnado y General del Sistema Educativo sostendrá que la norma sí prevé todas estas evaluaciones, pero el interés debe residir en

“si todos esos cometidos que desarrollaba la LEA han sido todos desarrollados en detalle o no, y el caso es que algunos sí, otros no, otros solamente esbozados... concretando, la evaluación de alumnado sí, la evaluación de los centros también hubo alguna normativa que la puso en marcha y lo que está más parado (está en germen, pero no se ha llegado a desarrollar) es la evaluación del profesorado, docente y directiva” (AA_TE, 3:2).

Por último, la Consejería de Educación y la propia Agencia Andaluza de Evaluación Educativa desarrollan normativa más concreta que dictamina algunos aspectos de estas evaluaciones, como por ejemplo la Orden de 18 de mayo de 2011, por la que se regula la prueba de evaluación ESCALA y su procedimiento de aplicación en los centros docentes de Andalucía, la Orden de 18 de diciembre de 2012 por la que se publica el plan plurianual de evaluación general del sistema educativo andaluz para el periodo 2012 – 2016, o las

Resoluciones de la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa que establecen los indicadores homologados para la autoevaluación de centros en la Comunidad.

Valorando el desarrollo normativo de la evaluación del sistema, tanto la Directora de la Agencia como el Jefe de Servicio del Departamento de Evaluación del Alumnado y General del Sistema Educativo consideran que en Andalucía es “riguroso” (AA_DA, 1:2) y “suficiente” (AA_TE, 3:3).

7.1.3 Unidad Autonómica de Evaluación: Agencia Andaluza de Evaluación Educativa

A la hora de describir e interpretar los parámetros e indicadores relativos a la Unidad Autonómica de Evaluación se van a tener en cuenta elementos relacionados con el sentido institucional de la Unidad, su estructura orgánica, organizativa y financiera, desde la pretensión de estudiar fundamentalmente cómo se organiza y de qué autonomía dispone el órgano evaluador del sistema educativo básico autonómico. Por último, se describirá la relación de la Unidad con la comunidad educativa y cómo se articula ésta, qué canales existen y de qué interlocutores disponen.

7.1.3.1 Sentido institucional

Como ya hemos señalado, la Ley Orgánica 17/2007 en su artículo 155 establece que la evaluación general del sistema educativo la llevará a cabo la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa en cumplimiento del artículo 52.1 del Estatuto de Autonomía para Andalucía que otorga a la Comunidad Autónoma las competencias exclusivas en materia de evaluación educativa. A tal efecto, se desarrolla el Decreto 435/2008 de 2 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa. En el artículo 1 se define el estatus de la entidad, como agencia administrativa de la Junta de Andalucía adscrita a la Consejería competente en materia de educación (Consejería de Educación), con personalidad jurídica diferenciada, patrimonio y tesorería propios y autonomía de gestión conforme a la legalidad.

En cuanto a los fines y objetivos de la Agencia, el artículo 162 de la Ley 17/2007 delimita éstos en:

- Fomentar la cultura de la evaluación en general y de la autoevaluación en los centros docentes, servicios, programas y actividades que conforman el sistema educativo andaluz.
- Homologar los criterios y métodos de evaluación del sistema educativo andaluz con los de los organismos similares nacionales y europeos, tendiendo a un funcionamiento

coordinado que mejore la calidad y prestación del servicio educativo y favorezca el estudio comparativo del sistema educativo andaluz con los de otras comunidades autónomas o países.

- Colaborar en la promoción de la evaluación continua por los centros docentes de su propio funcionamiento, de los programas que desarrollan, de los procesos de enseñanza y aprendizaje que llevan a cabo y de los resultados de su alumnado.
- Favorecer la consecución de los objetivos educativos propios de cada centro docente para la mejora del rendimiento escolar y la continuidad del alumnado en el sistema educativo, mediante la evaluación de los mismos.
- Fomentar la evaluación y acreditación del profesorado.
- Contribuir, en su ámbito, a la mejora general de la calidad del Sistema Educativo Público de Andalucía.

Por lo tanto, en concordancia con los objetivos, la Agencia ejerce las siguientes funciones (art. 6.1 y art. 6.2):

- Realizar las evaluaciones del sistema educativo andaluz.
- Definir los criterios que permitan instaurar un sistema de información homogéneo que asegure la evaluación objetiva del sistema educativo andaluz.
- Colaborar con los organismos nacionales e internacionales de evaluación educativa para el cumplimiento de sus fines y participar en los programas internacionales de evaluación educativa.
- Asesorar a la Administración educativa en la propuesta de planes de mejora derivados de las evaluaciones que se lleven a cabo, así como el seguimiento de la aplicación de los mismos mediante la evaluación de sus resultados.
- Promover evaluaciones y estudios que contribuyan a favorecer la calidad y mejora de la enseñanza.
- Elaborar, desarrollar y aplicar los planes plurianuales de evaluación general del sistema educativo andaluz.
- Elaborar y evaluar los indicadores de calidad del sistema educativo andaluz, analizando sus resultados y realizando propuestas de mejora.
- Realizar evaluaciones generales de diagnóstico de las competencias básicas alcanzadas por el alumnado y analizar los resultados globales de las mismas.

- Evaluar el funcionamiento de los centros docentes, los programas y los servicios educativos y, en su caso, acreditar los logros alcanzados de acuerdo con lo que a tales efectos se establezca.
- Evaluar las actividades docentes y de gestión del profesorado, así como la función directiva, la formación del profesorado y la inspección educativa y acreditar, en su caso, los méritos a efectos de la promoción profesional y de la asignación de complementos retributivos.
- Evaluar la consecución de los objetivos educativos propios de cada centro docente público para la mejora de los rendimientos escolares, fijados en su Plan de Centro y previamente acordados con la Administración educativa, para la asignación de los incentivos económicos a que se refiere el artículo 21 de la Ley 17/2007, de 10 de diciembre.
- Establecer los procedimientos de evaluación y dar publicidad a los mismos.
- Cualesquiera otras potestades administrativas necesarias para el ejercicio de las funciones a que se refiere el apartado anterior.

La Directora de la Agencia, al ser preguntada sobre las funciones de la Agencia con respecto a la normativa aplicable a la misma, sostiene que

“la Agencia no desarrolla normas. Quien estructura los órdenes de desarrollo es la propia Consejería, pero no es menos cierto que se hacen ad hoc, desde el consenso, desde el intercambio de decisiones, y nosotros como ente instrumental, como agencia administrativa, ponemos en marcha aquellas actuaciones que desde el Plan de Acción (aprobado por la Consejera y por el Consejo Rector) se llevan a cabo” (AA_DA, 1:6).

Pero más allá de los objetivos y las funciones de la Agencia, que son claras desde el punto de vista legal, es interesante detenerse en el grado de autonomía de la institución. Para eso, es importante recoger los testimonios de los responsables de la Agencia y de las evaluaciones del sistema educativo andaluz. En este sentido, la Directora sostiene que “es una agencia administrativa autónoma, tiene una estructura presupuestaria propia, de personal propia” y afirma que

“la Agencia en ningún caso se siente coartada a la hora de poner en marcha los procesos evaluadores. Nuestro principio básico es: evaluar para mejorar. Facilitar desde el rigor, la transparencia, el contacto con todos los que intervienen en el sistema educativo, elementos de análisis y mejora a la Consejería de Educación. En ningún caso nos sentimos coartados, o coaccionados” (AA_DA, 1:12).

Continúa incorporando la cautela y la humildad a las funciones del organismo, al sostener que tienen que procurar “no ser tan ambiciosos de querer explicarlo todo, sino

ayudar a otros a que tu información le ayude a explicarse a sí mismo las cosas” (AA_TE, 3:50). Este sentido de la responsabilidad se mantiene en el testimonio del Jefe de Servicio, al defender que, a pesar de estar adscrito a la Consejería de Educación, “tiene que tener una autonomía de actuación, un modo de actuación donde la evaluación esté regida por unos principios de evaluación para la mejora, para la información pública, transparencia, etc., y nos permiten una libertad de movimiento suficientemente amplia” (AA_TE, 3:6). Sin embargo, más adelante, este mismo participante afirmará que

“podría serlo más, pero tiene la suficiente autonomía sobre todo financiera y de acción para poner en marcha actuaciones. No obstante, como no puede ser de otro modo, trabajamos dentro de las directrices que marca la Consejería con bastante amplitud y autonomía, pero tampoco podemos hacer lo que nos venga en gana” (AA_TE, 3:4).

Siguiendo esta línea de autonomía real secuestrada, y con una visión más internacional, pero sin perder de vista el caso andaluz, el miembro entrevistado del Comité Científico sostiene que

“el tema de la Agencia se inventó para que fueran independientes de la Administración, que no sea de la Consejería. Pero en Andalucía, y en otros sitios, aunque se llame Agencia, la Consejería nombra, quita, pone...es un órgano de la Consejería. En la práctica no es un organismo autónomo. Pero la idea del nombre es ese, que le del sentido de objetividad, un organismo que, aunque actúa porque la Administración le demanda, no es un brazo ejecutor de las políticas educativas” (AA_MCC, 2:5).

Así pues, estamos ante un caso de agencia con un grado bastante alto de autonomía pero que queda controlado por el gobierno regional en el momento en el que la Dirección de la Agencia es un nombramiento de la propia Consejería.

7.1.3.2 Estructura orgánica de la institución

La estructura de esta institución evaluadora se compone de tres órganos de gobierno y dirección (Consejo Rector, Presidencia y Dirección General), una Secretaría General, un órgano colegiado de carácter técnico (Comisión Técnica de Evaluación y Certificación) y un Comité Científico.

El Consejo Rector es el órgano superior de la entidad, que “ostenta la alta dirección y el gobierno de la Agencia y establece las directrices de actuación de la misma” (art. 8.1 del Decreto 435/2008 de 2 de septiembre). Está compuesto por los titulares de la Consejería de Educación (Consejero y Viceconsejeros y los Directores Generales de la Consejería). En palabras de la Directora de la Agencia, dada la composición del Consejo, éste les permite “tener una coherencia en todo el proceso evaluador” (AA_DA, 1:3).

La Presidencia corresponde a la persona titular de la Consejería de Educación. Este órgano ostenta entre sus principales funciones la representación a la Agencia y a su Consejo Rector, el nombramiento y cese del Secretario General, los responsables de los Departamentos de la Agencia y a los miembros del Comité Científico, a propuesta de la Dirección General.

La designación del titular de la Dirección General depende del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía a propuesta del Consejero/a. La Dirección General “dirige, coordina, planifica y controla las actividades de la Agencia” (art. 13.1 del Decreto 435/2008 de 2 de septiembre). Actualmente la Directora de la Agencia es funcionaria docente (AA_DA, 33:36).

La titularidad de la Secretaría General se nombra y cesa a través de un puesto de libre designación por parte de la Dirección General. Sus funciones están relacionadas con la gestión del personal, de los servicios generales de la Agencia, de los aspectos económico – financieros, de los expedientes de contratación y convenios, del patrimonio de la Agencia, y la asistencia técnica, así como la gestión de los sistemas de información. Además, el Secretario General será el titular de las Secretarías del Consejo Rector y de la Comisión Técnica de Evaluación y Certificación. En este caso, el Secretario es funcionario del cuerpo superior de la Junta de Andalucía (AA_DA, 33:36).

El Comité Científico, según la Directora de la Agencia, les permite “tener una visión más global (...) para nosotros el Comité Científico es una garantía desde el ámbito pedagógico y de la gestión. No tiene un carácter vinculante, pero sí que para nosotros es fundamental contar con estas personas expertas” (AA_DA, 1:14). Sobre el papel de este Comité, el Jefe de Servicio del Departamento de Evaluación del Alumnado y General del Sistema Educativo, sostiene que

“cuando la agencia estaba naciendo, tenía un papel mucho más activo porque partíamos de la nada, y en ese momento todas las ideas que pudieran aportarnos para buscar líneas de evaluación, metodologías, etc., nos vinieron muy bien, aportaron bastantes cosas. Y una vez que esto empezó a rodar, no deja de ser importante su papel, pero ya un poco más para aportar sugerencias muy concretas” (AA_TE, 3:8).

Actualmente el Comité Científico está formado por “personas expertas de reconocido prestigio en el ámbito educativo, de universidades hasta directores de centros, inspectores, etc.” (AA_DA, 1:14).

7.1.3.3 Estructura financiera

Los recursos financieros de la Agencia están definidos en el artículo 164 de la Ley 17/2007 y por el artículo 30 del Decreto 435/2008, según los cuales, estarán integrados por el rendimiento de su patrimonio, los ingresos generados por el ejercicio de su actividad y la prestación de sus servicios, los créditos asignados en el Presupuesto de la Comunidad, las subvenciones que les sean concedidas, las cantidades procedentes de la enajenación de sus bienes o productos y otros que pudiera recibir de acuerdo con la normativa que se le aplique.

Según el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía de 2015, atendiendo a la clasificación económica por capítulos, el presupuesto en gastos de personal, de bienes y servicios (capítulos I, II y IV) se lleva el 98,7% del total del presupuesto, siendo el 45,5% en gastos de personal y el 53,2% para gastos corrientes de bienes y servicios que irán encaminados prioritariamente a la realización de las evaluaciones. El 1,3% restante, corresponde al Capítulo IV (Transferencias Corrientes) y en este caso se refiere al gasto previsto por la ampliación de la muestra en la prueba PIRLS 2016 para obtener datos propios del sistema andaluz (30.750€). Si analizamos el Presupuesto en función de los Programas, encontramos que el 38,8% se lo lleva el Programa 42^a sobre Dirección y Servicios Generales de la Agencia y el 61,2% el Programa 54C de Innovación y Evaluación Educativa.

Todo el presupuesto de la Agencia es asumido por la Junta de Andalucía en una transferencia de 2.463.834€ (art. 45 del Capítulo 4 de las Transferencias Corrientes de la Junta de Andalucía). Para calcular el gasto por estudiante, hemos teniendo en cuenta el presupuesto total de la agencia entre el número de estudiantes matriculados en Primaria y Secundaria Obligatoria tanto en centros públicos como privados. Teniendo en cuenta que, según el MECD, Andalucía cuenta con 955.543 estudiantes escolarizados en Primaria y Secundaria en todos los centros públicos y privados (Tabla 7.3), el ratio es de 2,47€ (Tabla 7.4). Por último, Andalucía dedicó 1,51€ por estudiante a las evaluaciones que realizó en el año 2015.

Tabla 7.3 – Alumnado en Primaria y ESO por titularidad de centro en Andalucía

	Primaria	ESO	Totales
Centros públicos	446.482	281.920	728.402
Centros privados	134.250	92.891	227.141
Totales	580.732	374.811	955.543

Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Datos Avance Curso 2014 – 2015

Tabla 7.4 – Resumen de los indicadores de Estructura financiera para el año 2015 de AGAEVE

Indicador	Porcentaje	Cuantía
% Presupuesto propio	0%	0€
% Financiación pública	100%	2.463.834€
% Gastos dedicados a evaluaciones	61,17%	1.507.170€
% Gastos dedicados a salarios de personal dedicado a la evaluación	No se puede saber	No se puede saber
Gasto por estudiante escolarizado en la educación obligatoria	-	2,47€/estudiante
Gasto de evaluaciones por estudiante escolarizado en la educación obligatoria	-	1,51€/ estudiante

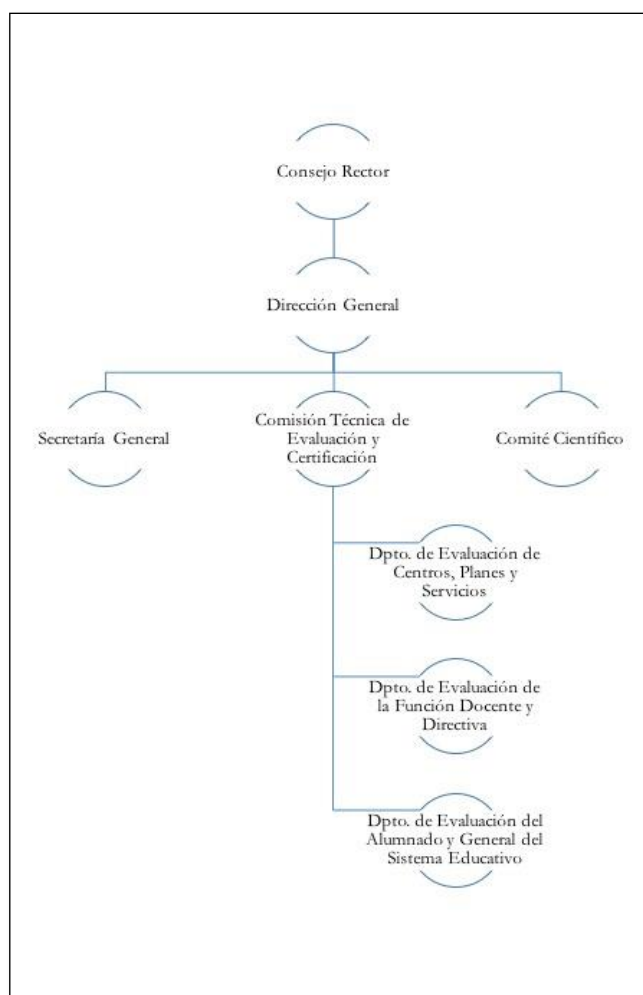
Fuente: elaboración propia a partir del Presupuesto 2015 de la Junta de Andalucía

7.1.3.4 Estructura organizativa

El organigrama de la Agencia (Figura 7.1) determina la existencia de tres departamentos que dependen organizativamente de la Comisión Técnica de Evaluación y Certificación. Estos departamentos son: el Departamento de Evaluación de Centros, Planes y Servicios, el Departamento de Evaluación de la Función Docente y Directiva, y el Departamento de Evaluación del Alumnado y General del Sistema Educativo. Según la Directora de la Agencia, se trata de una estructura “que se parece mucho al sistema educativo andaluz” (AA_DA, 1:13).

El primero de ellos, igual que el tercero, “están dirigidos por un inspector de educación, y el segundo por un funcionario docente, director de un centro educativo” (AA_DA, 1:21). Los tres departamentos tienen una Asesoría Técnica con un número variable de asesores, pero todos son funcionarios docentes de diferentes especialidades.

Figura 7.1 – Organigrama de la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa



Fuente: elaboración propia

La Agencia es una entidad instrumental adscrita a la Consejería de Educación a través de la Viceconsejería (art. 4.9 del Decreto 207/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación). Tal y como se concreta en el artículo 34 del Decreto de los Estatutos de la Agencia, el personal de la misma puede ser tanto funcionario como laboral, en las mismas condiciones que el resto de personal de la Junta de Andalucía.

Para su puesta en marcha, la Consejería de Educación publicó la Orden de 29 de diciembre de 2009, por la que se aprueba el plan inicial de actuación de la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa, en la que especificaba que la Agencia contaría con una estructura inicial prevista, de los cuales vinculados con las evaluaciones son los siguientes:

- 1 Secretaria/o Alto cargo (nivel 18 C-D).
- 1 Secretario General (nivel 28 A).

- 1 Responsable del Departamento de Evaluación de la función docente y directiva (nivel 28 A).
- 1 Dpto. Evaluación función docente (nivel 26 A-B).
- 1 Dpto. Evaluación función directiva (nivel 26 A-B).
- 1 Responsable del Departamento de Evaluación de centros, planes y servicios (nivel 28 A).
- 1 Dpto. Evaluación planes y servicios (nivel 26 A-B).
- 1 Dpto. Evaluación centros (nivel 26 A-B).
- 1 Responsable del Departamento de Evaluación del alumnado y general del Sistema Educativo (nivel 28 A).
- 1 Dpto. Evaluación competencias básicas (nivel 26 A-B).
- 1 Dpto. indicadores de calidad del sistema educativo (nivel 26 A-B).

Este era el plan inicial de la Agencia para ser cumplido antes de la finalización del año 2012, actualmente no hay información pública disponible sobre la composición de la Agencia en lo que a recursos humanos se refiere.

Actualmente la Agencia sigue sin tener aprobada una Relación de Puestos de Trabajo. Según la Directora “las personas que están aquí están en comisión de servicios (...) y los perfiles son orientadores, matemáticos, gestores de centros y del ámbito de la Pedagogía”. El personal que actualmente está vinculado contractualmente con la Agencia, según el Jefe de Servicio entrevistado, es de “tres jefes de servicio, nueve asesores docentes entre los tres servicios, seis o siete de personal informático y administrativo, así que alrededor de veinte personas” (AA_TE, 3:36).

7.1.3.5 Relación con la comunidad educativa

La relación de la Agencia con la comunidad educativa tiene diferentes sentidos y vertientes. Por un lado, la relación de la Agencia con el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y, concretamente, con el Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Por otro lado, está la relación con los diferentes agentes educativos. Esta segunda vertiente está conformada por la percepción de los centros con respecto a la propia Agencia y la percepción con las propias evaluaciones. Por último, la relación con la Inspección Educativa.

En cuanto a la **relación con el MECD**, el Jefe de Servicio explica que participan “en el Grupo Técnico de Evaluación. Nos convocan periódicamente, pero en los últimos dos años se ha ralentizado bastante. El curso pasado hubo dos reuniones en todo el año,

cuando la tónica habitual eran cuatro o cinco” (AA_DA, 3:9). En este sentido afirma que “la línea de colaboración, sin haberse roto, está bastante parada” (AA_DA, 3:9). La Directora reduce su participación a una sola reunión, alegando discrepancias con la forma de diseñar y desarrollar la actual ley orgánica de educación, lo expone de la siguiente forma:

“lamentablemente desde que yo estoy como Directora General únicamente hemos ido una vez a una reunión. Tenemos competencias plenas, pero la LOMCE interviene directamente en determinados aspectos de la evaluación de alumnado. Y creo que hemos echado mucho de menos un talante más de diálogo, de poner en común propuestas de mejora. Porque yo entiendo que, tanto los técnicos del INEE como los de nuestras CCAA, con independencia que hay que tomar decisiones desde el ámbito político, pueden hacer un trabajo riguroso y de mejora, pero creo que se ha politizado demasiado y al final no se puede realizar un trabajo serio y riguroso, que es el mandato que tenemos los organismos que nos encargamos a la evaluación” (AA_DA, 1:15).

Este alejamiento con respecto a los órganos centrales es una constante en todas las comunidades autónomas seleccionadas como tendremos oportunidad de apreciar en el análisis del resto de Comunidades Autónomas seleccionadas durante la fase comparada.

La **relación con la comunidad educativa** es cordial pero distante. La Directora de la Agencia lo achaca a que “la evaluación tristemente no tiene buena prensa” (AA_DA, 1:17) y afirma sentir “pena y tristeza porque ya hablar de evaluación externa los centros la rechazan” (AA_DA, 1:18). A pesar de este rechazo inicial “los centros cada vez más perciben que somos profesionales que estamos para ayudarles, para serles útiles, que no vamos a poner en valor la parte negativa que puedan tener sino todo lo contrario” (AA_DA, 1:25). Esta opinión la comparte el Jefe de Servicio “poco a poco vamos consiguiendo calar en los centros y se nos entiende como algo que no está para fiscalizar sino para ayudar” (AA_TE, 3:12). Además, este técnico de la Agencia afirma que “de dos años hacia acá, como empezamos a no hacer las pruebas de diagnóstico desde la aprobación de la LOMCE, hemos llegado a diversificarnos tanto que ya se nos está empezando a conocer más por otras tareas como la detección de buenas prácticas, facilitación de materiales de apoyo a los centros...” (AA_TE, 3:11).

Una de las estrategias que lleva la Agencia con la comunidad educativa es la de promover su participación en los procesos de evaluación. Así lo expone la Directora, “en cada actuación que llevamos a cabo lo primero que hacemos es crear una comisión (a coste cero) donde están los profesionales que están al frente de esa acción educativa. Y en el caso del plan PROA también participaron las familias” (AA_DA, 1:26).

Si nos centramos en cómo de receptivos son los centros y los docentes a ser evaluados, el sentir cambia y se vuelve hostil. Un miembro del Comité Científico de la Agencia lo

explica de la siguiente forma: “se ve la evaluación como una amenaza y no como una garantía del cambio, como una oportunidad para ver si mi colegio me está dando todo lo que me tiene que dar” (AA_MCC, 2:30). En este sentido, este experto afirma que es necesario que haya “un compromiso de la comunidad educativa y una cierta aceptación. Puede haber voluntad política, la LOMCE, pero no hay una base y da lugar a un rechazo general” (AA_MCC, 2:27).

En cuanto a la **evaluación de maestros y profesores**, el miembro del Comité Científico mantiene que “hay una visión de que vivimos mejor si cada uno hace lo que quiere y no es visible el buen trabajo o el mal trabajo. Porque ‘tampoco tenemos antecedentes de los malos efectos que ha tenido la evaluación del profesorado’, ya, pero nunca ha sido evaluado” (AA_MCC, 2:4). Sobre esta cuestión, el Jefe de Servicio entrevistado afirma que “falta ese paso para convencer a los representantes sindicales y a los profesores de que es bueno y que no se hace con carácter fiscalización sino para la mejora, y para tener mejor información del sistema” (AA_TE, 3:29). De cualquier forma, concluye el miembro del Comité Científico, “si no hay evaluaciones no habrá mayor grado de aceptación” (AA_MCC, 2:28).

Por último, resulta importante conocer qué relación mantienen la Agencia con la **Inspección Educativa**. Y esta relación se define en dos niveles. Un primer nivel institucional en el que la Inspección participa de los órganos de dirección de la Agencia (en el Consejo Rector está el responsable de la Inspección en Andalucía), y en todas las comisiones de evaluación la Inspección tiene representación. Un segundo nivel competencial en la complementariedad con respecto a las evaluaciones. El Jefe de Servicio del Departamento de Evaluación del Alumnado y General del Sistema Educativo sostiene que tienen una relación “Inspección basada en que entendemos que somos complementarios, que hay cosas en las que podemos trabajar juntos, pero también tenemos nuestras parcelas de trabajo donde no nos solapamos” (AA_TE, 3:26). Esta complementariedad se basa en el hecho de que “su información es más cercana y pueden matizar lo que los datos digan” (AA_TE, 3:27). Sin embargo, según la experiencia con respecto a la evaluación docente que se intentó desarrollar desde la Agencia, un miembro del Comité Científico afirma que

“una de las razones por las que también se retiró la evaluación de profesorado fue porque la Inspección estaba muy reticente y ya había protestado incluso en la evaluación de centros de que le estaba comiendo su terreno. En todos los países del mundo avanzado la evaluación no es de la Inspección sino de una Agencia. Que además la Inspección por más quiera no es tan objetiva como la Agencia, y la Agencia da más garantías de marco común” (AA_MCC, 2:6).

7.1.4 Sentido de la política de evaluación

El sentido de las evaluaciones del sistema educativo en Andalucía viene delimitado por el Marco General de Evaluación de Sistema Educativo Andaluz (Decreto 220/2013) y el Plan Plurianual de Evaluación General del Sistema Educativo Andaluz para el periodo 2012 – 2016 (Orden de 18 de diciembre de 2012). En estos documentos se fijan las **finalidades de la evaluación** (art. 2 del Decreto 220/2013) en las siguientes:

- a. Contribuir a mejorar la calidad y la equidad de la educación.
- b. Orientar las políticas educativas.
- c. Aumentar la transparencia y la eficacia del sistema educativo de Andalucía.
- d. Ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por la Consejería competente en materia de educación.
- e. Proporcionar información sobre el grado de consecución de los objetivos educativos, así como del cumplimiento de los compromisos educativos contraídos en relación con la demanda de la sociedad andaluza y las metas fijadas en el contexto de la Unión Europea.

Es especialmente significativo que ya desde la norma se asuma que las evaluaciones van a orientar la política educativa (finalidad b), porque detrás de esta finalidad se encuentra una intencionalidad de control y seguimiento del sistema, lo que también se ha revelado como la evaluación como proceso de intervención política. Esto puede suponer una evaluación enfocada hacia la regulación de los procesos en enseñanza y aprendizaje, introduciendo de esta forma la orientación política en las evaluaciones, alejándose por lo tanto de las intencionalidades formativas y netamente pedagógicas.

A pesar de esta posibilidad que subyace a una de las finalidades asumidas por la evaluación del sistema, la norma explicita que la evaluación del sistema educativo andaluz se orienta a la mejora permanente del mismo y al aprendizaje satisfactorio y relevante del alumnado que contribuya al éxito escolar de éste. Por lo tanto, es claramente una evaluación con intencionalidad formativa al menos en el aspecto formal que tal y como se sostiene en el artículo 5 del Decreto 220/2013 estamos ante una “evaluación fundamentada en un modelo formativo, fidedigno, cualitativo, integral, holístico, contextualizado, cíclico y participativo”. Esto que las leyes determinan, se corrobora con el testimonio de los implicados. Por ejemplo, el responsable de las evaluaciones del sistema educativo andaluz explica que las evaluaciones que ellos desarrollan tienen dos características fundamentales: “uno, nunca se van a usar para establecer clasificaciones o rankings de centros, y dos, los datos se proporcionan únicamente a quien puede usarlos para la mejora (tres niveles:

familia, centro y Consejería)” (AA_TE, 3:19). La idea es compartida, “queremos poner en valor qué puedo hacer yo para mejorar mi entorno cercano, en vez de lanzar una perspectiva de desencanto”, afirma la Directora de la Agencia (AA_DA, 1:44).

Desde el Comité Científico, las evaluaciones se ven como garantes del derecho a la educación, así lo explica el miembro del Comité Científico entrevistado:

“el valor más grande que tiene la necesidad de las evaluaciones externas es asegurar el derecho a la educación de todo ciudadano. Un derecho a la educación que nunca puede ser igual pero sí unos mínimos, esto se le llama Equidad, unos mínimos que tienen que estar satisfechos, y esos mínimos son los que se deben evaluar comparativamente. Yo he defendido que las evaluaciones externas son necesarias no para castigar a los profesores, sino para descubrir dónde no están siendo satisfecho el derecho a la educación de los estudiantes (que no es derecho a la escolarización, ese está cubierto)” (AA_MCC, 2:9)

Por su parte, el Marco General en su punto 2.4 concreta los **objetivos específicos** del proceso de evaluación general del sistema educativo andaluz y los estudios sectoriales hasta 2016: 1) promover evaluaciones y estudios que contribuyan a la mejora del rendimiento escolar y la calidad de la enseñanza; 2) contribuir, en su ámbito, a la mejora general del sistema educativo público de Andalucía a partir de la realización de estudios y el análisis de sus resultados; 3) realizar estudios sectoriales para la detección de fortalezas y oportunidades de mejora. Para alcanzar estos objetivos se dibujan cuatro líneas de actuación, todas de carácter anual: el estudio sobre las pruebas de evaluación diagnóstica y ESCALA, el estudio anual sobre evolución de tendencias en los resultados de las autoevaluaciones de centros, el estudio anual sobre valoración global de resultados alcanzados por los centros participantes en el programa de calidad y mejora de los rendimientos escolares, y, por último, la publicación anual de los indicadores del sistema educativo andaluz. Además, este Marco General afirma que se tendrán en cuenta otros estudios sobre los diferentes elementos del sistema educativo público para la identificación de oportunidades de mejora sobre su funcionamiento.

En otro orden de cosas, durante las entrevistas semiestructuradas se quiso recoger el testimonio de los implicados en las evaluaciones sobre si consideraban que las evaluaciones autonómicas que ellos mismos diseñaban e implementaban, estaban influenciadas y de qué manera por las evaluaciones internacionales. El testimonio del responsable de las evaluaciones del sistema educativo andaluz es relevante porque reconoce que participó en los grupos de trabajo de PISA desde 2006 y afirma que para el caso andaluz “sirven de referente, pero no te condicionan” (AA_TE, 3:17), sobre todo sirven desde el punto de vista técnico “cómo elaborar un ítem, porcentaje de preguntas abiertas, cerradas, etc.” (AA_TE, 3:16).

7.1.5 Programas de Evaluación

Dentro de esta dimensión estudiaremos los parámetros necesarios para delimitar las actuaciones de esta Comunidad Autónoma en el campo de las evaluaciones sobre su sistema educativo básico. Los parámetros a tener en cuenta pretenden dar respuesta a las preguntas que debe responder cualquier programa: dimensiones de la evaluación (¿qué evalúan?), los instrumentos y estrategias de recogida de información (¿cómo evalúan?), la difusión de los resultados (¿cómo se difunden los resultados?), uso de los resultados (¿para qué evalúan?) y temporalidad de la evaluación (¿cuándo evalúan y cada cuánto evalúan?). Además, analizaremos el sistema de indicadores autonómicos que, sin ser una evaluación tal y como la entendemos en esta investigación porque no termina con un proceso de toma de decisiones, sí que es otra herramienta útil a tener en cuenta para conocer el sistema educativo básico.

7.1.5.1 Dimensiones de la evaluación

Tal y como ya hemos señalado anteriormente, el artículo 153.2 de la Ley de Educación de Andalucía señala que la evaluación del sistema educativo se aplica sobre los procesos de aprendizaje y resultados del alumnado, la actividad del profesorado, los procesos educativos, la función directiva, el funcionamiento de los centros docentes, la inspección, los servicios de apoyo a la educación y la propia Administración educativa. Por su parte el Marco General de la Evaluación del Sistema Educativo Andaluz, en el artículo 6 del Decreto que lo ratifica, sostiene que la evaluación del sistema educativo incluye los siguientes procesos de evaluación: a) evaluación general del sistema educativo con las ya eliminadas evaluaciones generales de diagnóstico, b) la evaluación de los centros docentes, c) la evaluación de la función directiva, d) la evaluación del profesorado y e) la evaluación de los restantes programas y servicios educativos, que incluirán la evaluación de los programas educativos, de la inspección educativa, de los servicios de apoyo a la educación y de la propia Administración educativa.

La última Memoria de Gestión publicada por la Agencia es del curso 2014 – 2015 (AGAEVE, 2015) y en ella se detallan todas las evaluaciones llevadas a cabo, y son las siguientes:

- Evaluación del Programa de calidad y mejora de los rendimientos escolares
- Prueba de Evaluación ESCALA 2015
- Evaluación de metodologías activas para la mejora de la competencia matemática en el primer ciclo de Educación Primaria

- Aplicación de PISA 2015
- Estudio piloto de PIRLS 2016
- Aplicación de la prueba TIMSS 2015
- Estudio sobre la valoración de los modelos de planificación y de gestión del PROA Andalucía.
- Estudio de validación de un protocolo experimental de identificación e intervención educativa con el alumnado con dificultades de aprendizaje
- Evaluación del Programa “Forma Joven”.
- Evaluación del Programa “Escuelas Deportivas”.
- Estudio cualitativo de las transformaciones producidas en los centros pertenecientes a la Red Andaluza de Comunidades de Aprendizaje y en los entornos en que se ubican.
- Estudios sobre prácticas educativas de éxito en centros reconocidos como “Comunidades de Aprendizaje”.

Además, se han elaborado informes para centros sobre los resultados de la prueba ESCALA, sobre los **indicadores homologados** para la autoevaluación de centros y sobre los resultados del Programa de calidad y mejora de los rendimientos escolares. El responsable de la evaluación del sistema educativo nos cuenta cómo fue ese proceso de consolidación de esta evaluación y en qué consisten los indicadores homologados:

“Cuando se creó la Agencia, uno de los departamentos (y en esto nos distinguimos bastante de otras agencias y del INEE) es responsable de la evaluación de los centros, pero una evaluación de centros que contemplara todos los campos, y en concreto se crearon tres campos de medición: alumnado (resultados educativos, tasas de promoción, titulación, etc.), atención a la diversidad (resultados en los temas de recuperación de asignaturas, atención al alumnado con dificultades de aprendizaje, y hay una serie de indicadores que miden cómo se hace en cada centro) y un tercer campo no menos desdeñable que es el de clima y convivencia (incidentes, tasa de absentismo, etc.). Todo esto se mide anualmente en cada centro y se le proporciona al centro un informe de cuál ha sido el dato de ese año en comparación con años anteriores y en comparación con los demás centros de Andalucía similares al suyo en el ISEC. Esto le permite hacerse una autoevaluación basada en evidencias” (AA_TE, 3:23).

Las pruebas ESCALA son evaluaciones sobre escritura, cálculo y lectura, es decir intentan conocer el nivel competencial del alumnado en comunicación lingüística y razonamiento matemático. Se llevan a cabo anualmente durante 2º de Primaria en todos los centros andaluces. El responsable del Departamento de Evaluación del Alumnado y General del Sistema Educativo apunta las diferencias que existen entre ESCALA y PIRLS (4º de Primaria)

“nuestra ESCALA se diferencia bastante de lo que pueda ser una prueba PIRLS de 4º porque intentamos hacer en una sola prueba algo integrado (lengua y

matemáticas en un solo cuadernillo), con estímulos únicos, para que el alumno lo perciba como algo muy parecido a lo que trabaja diariamente en clase. Son unos cuadernillos de unas 20 preguntas con solo unos 2 ó 3 textos introductorios y les sirven de base para preguntarle cosas de comprensión escrita, lectora, matemáticas, resolución de problemas dentro del mismo texto” (AA_TE, 3:18).

A la vista de estas memorias de gestión y actividades de la Agencia (AGAEVE, 2014, 2015), en los últimos años se han llevado a cabo fundamentalmente evaluaciones y estudios sobre rendimiento de estudiantes y desarrollo e impacto de programas educativos. Se escapa a las intenciones de este trabajo analizar las actividades de evaluación llevadas a cabo por la inspección, entre las que se encuentra la evaluación de los centros docentes, la función docente y la función directiva. Los artículos 8, 9 y 10 del Decreto del Marco General de Evaluación establece que estas responsabilidades son de la Agencia, aunque cuenta con la participación de la Inspección. Sin embargo, en los documentos facilitados por la Agencia y en sus memorias no se reflejan.

Aunque se escape de las intenciones de este análisis descriptivo, resulta relevante recoger el testimonio del Jefe de Servicio del Departamento de Evaluación del Alumnado y General del Sistema Educativo sobre cómo ha implementado Andalucía las evaluaciones que le vienen marcadas desde la LOMCE. Como ya hemos señalado en el apartado de Relación con la comunidad educativa, Andalucía es de las comunidades que actualmente no mantiene una buena relación con el Ministerio ni con el INEE por cómo han gestionado el diseño y la implementación de la nueva ley orgánica. Así que, dentro de sus competencias, han adaptado las evaluaciones de 3º y 6º de Primaria a sus intereses y prioridades, Así lo explica el responsable de las mismas:

“la de 3º de Primaria que en otras comunidades se ha hecho mediante una prueba, la regulación autonómica de Andalucía fue radicalmente distinta. Nosotros hicimos recaer en los propios centros la evaluación de 3º de competencia lingüística y matemática, proporcionamos una serie de materiales para que el profesorado pudiera aplicarlos en sus centros de manera voluntaria sin que fuera una prueba censal que tuviera que corregir profesorado externo, etc., y fue muy bien recibido. Cada año, este año sería el tercero, les cambiamos los materiales, les añadimos más, para que puedan tener un amplio abanico de forma de medir la expresión oral, escrita, lectora, matemáticas. En la de 6º que fue la que el año pasado se llevó por primera vez, nosotros hicimos una regulación donde la evaluación individualizada también la hacía el profesorado. Se les daba orientaciones, pero al final no había una prueba externa, sino que era el propio profesorado el que evaluaba la adquisición de las competencias (matemáticas, lingüística y de ciencias)” (AA_TE, 3:14).

Como vemos, el margen de actuación de Andalucía con respecto a las evaluaciones educativas es bastante amplio. Queda por ver cómo van a proceder con las evaluaciones finales de 4º de ESO y 2º de Bachillerato.

Hasta ahora, dentro de este apartado, nos hemos referido a lo que la Agencia ha realizado en el último curso, pero es interesante acercarse a los testimonios de los implicados desde la Administración en las evaluaciones externas, para constatar que sus intenciones van más allá de estas evaluaciones de estudiantes y proyectos. Empezando por un inconformismo acomodado sobre las competencias que figuran en la **evaluación de los estudiantes**, así el miembro del Comité Científico sostiene que “las competencias clave son todas y todas valen igual, así que el camino es evaluarlas todas” (AA_MCC, 2:14). Sobre las competencias también se referirá también el responsable de las evaluaciones de alumnos, y asume una dificultad metodológica importante, al afirmar que

“lo ideal es que fueron capaces de diseñar pruebas realmente competenciales y que no fueran vinculadas a contenidos. La realidad es que no es tan fácil, por mucho que se intente, siempre vamos a tener que referirlos a un contenido, aunque fuera de forma tangencial. Es una cosa que a mí siempre me ha preocupado mucho, que fuéramos capaces de diseñar pruebas no vinculadas estrictamente a los contenidos” (AA_TE, 3:43)

Dentro de la Agencia existe la convicción de que es necesario **evaluar a los docentes**. El responsable de la evaluación del sistema educativo afirma que “la evaluación del profesorado es una necesidad inaplazable” (AA_TE, 3:28), aunque la Directora sostiene que “yo iría más por la autoevaluación del profesorado (...) no se trata de una evaluación penalizadora, sino de conocer cómo estoy y cuáles son las acciones que le puedan llevar a mejorar. Porque si el docente mejora, mejora el sistema” (AA_DA, 1:33). Sobre la evaluación del profesorado, el miembro del Comité Científico recuerda que ya hubo un proyecto en marcha en el que había

“un marco común y uno diferencial para Primaria y Secundaria, Orientadores, Directores. Yo creo que fue un trabajo bueno y se presentaba como voluntario y servía fundamentalmente para ver qué déficit tenía los profesores y acudir para suplir ese tipo de déficit. Ponía 4 grados de dominio de la práctica docente, sin que hubiera ningún grado negativo porque se entendía que si ya era profesor funcionario (porque era para los públicos) a partir de ahí podía tener Experiencia, Experto, Excelente” (AA_MCC, 2:2).

Este proyecto se paró por razones políticas dado el revuelo que hubo alrededor de este diseño.

La **evaluación de directores** también se considera una prioridad dentro de la Agencia. La Directora de la Agencia avanza los movimientos que existen en torno a esta evaluación: “tenemos una norma clara que es que cada 4 años tenemos que evaluar a los equipos directivos. Junto con la Inspección, hemos trabajado en elaborar un documento y estamos en el proceso de adaptarlo a la LOMCE para mejorar la rendición de cuentas con el equipo directivo” (AA_DA, 1:32). La evaluación del equipo directivo, considera el miembro del

Comité Científico, “debe ir acompañada de capacidad para poder actuar, y luego rendimiento de cuentas de cómo han actuado” (AA_MCC, 2:31).

Con respecto a la **evaluación de centros**, el Comité Científico tiene clara la necesidad de llevarla a cabo, afirmando que “un sistema no garantiza que todos los ciudadanos están adquiriendo una educación equitativamente comparable si no tienen ningún tipo de evaluación externa, tanto de los centros como del profesorado, pero principalmente de los centros” (AA_MCC, 2:33). Desde la propia Agencia se considera que ya se está llevando a cabo una evaluación de centros con la herramienta que llaman “indicadores homologados”, que hemos explicado anteriormente. Con respecto a los centros, la Agencia también llevó a cabo procesos de detección de necesidades formativas y de detección y difusión de buenas prácticas educativas en centros (AA_DA, 1:24).

En definitiva, por cerrar este amplio apartado de las dimensiones de la evaluación del sistema educativo, nos hacemos eco del testimonio del miembro del Comité Científico cuando defiende que la Agencia únicamente evalúa a los estudiantes, cuando en su organigrama prevé la evaluación de otras dimensiones, pero actualmente “los grandes ejes del sistema educativo no se evalúan, y la Agencia está descabezada sin estas evaluaciones”.

7.1.5.2 Sistema de indicadores

El Sistema Andaluz de Indicadores de la Educación es una publicación anual que no depende de la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa, sino de la Unidad Estadística y Cartográfica de la Consejería de Educación; sin embargo, dada la relevancia de estos indicadores para el diagnóstico del sistema educativo, describiremos brevemente el sistema. Así, el sistema andaluz recoge datos sobre cuatro tipos de indicadores (Tabla 7.5): contexto, recursos, escolarización y resultados educativos.

Tabla 7.5 – Sistema Andaluz de Indicadores de la Educación 2015

Contexto	C1. Proporción de población en edad escolarizable	
	C2. PIB por habitante	
	C3. Relación de la población con la actividad económica	
	C4. Nivel de estudios de la población adulta	
Recursos	Rc2. Gasto público en educación	Rc2.1. Gasto público en educación
		Rc2.2. Gasto destinado a conciertos
	Rc4. Tecnologías de la información y comunicación en el sistema educativo	Rc4.1. Ordenadores en los centros educativos
		Rc4.2. Acceso a Internet en los centros educativos

Rc5. Proporción de población activa empleada como profesorado	
Escolarización	Rc6. Alumnado por grupo y por profesor
	Rc6.1. Alumnado por grupo educativo
	Rc6.2. Alumnado por profesor
	E1.1. Escolarización y población escolarizable
	E1.2. Escolarización según la titularidad
	E2.1. Escolarización en las edades de 0 a 17 años
	E2.2. Esperanza de vida escolar a los 6 años
	E3. Evolución de las tasas de escolarización en las edades de los niveles no obligatorios
	E3.1. Educación infantil
	E3.2. Educación secundaria post-obligatoria
Resultados	E4. Acceso a la educación superior
	E4.1. Prueba de acceso a la universidad
	E5. Alumnado extranjero
	E7. Participación en el aprendizaje permanente
	Rn1. Resultados en educación primaria
	Rn1.1. Resultados en Conocimiento del medio natural, social y cultural
	Rn1.2. Resultados en Lengua castellana y literatura
	Rn1.3. Resultados en Matemáticas
	Rn2. Resultados en educación secundaria obligatoria
	Rn2.1. Resultados en Ciencias sociales, geografía e historia
	Rn2.2. Resultados en Lengua castellana y literatura
	Rn2.3. Resultados en Lengua extranjera- inglés
	Rn2.4. Resultados en Matemáticas
	Rn3. Competencias básicas
	Rn3.1. Competencias básicas en Razonamiento matemático
	Rn3.2. Competencias básicas en Comunicación lingüística en lengua española
	Rn5. Idoneidad en la edad del alumnado
	Rn5.1. Idoneidad en la edad del alumnado de educación obligatoria
	Rn5.2. Alumnado repetidor
	Rn6. Abandono escolar temprano
	Rn7. Tasas de graduación
	Rn7.1. Tasa bruta de graduación en educación secundaria obligatoria
	Rn7.2. Tasas brutas de graduación en estudios secundarios post-obligatorios
	Rn7.3. Tasas brutas de graduación en estudios superiores
	Rn9. Tasa de actividad y de desempleo según nivel educativo
	Rn9.1. Tasa de actividad según nivel educativo
	Rn9.2. Tasa de desempleo según nivel educativo

Fuente: elaboración propia a partir de Consejería de Educación (2015).

Por lo tanto, y respondiendo a nuestro parámetro, el Sistema Andaluz de Indicadores de la Educación (Consejería de Educación, 2015) contiene indicadores de contexto, entradas (recursos y escolarización) y productos (resultados), y no tiene en cuenta ningún indicador de proceso.

Los datos de estos indicadores se obtienen de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, y el Instituto Nacional de Estadística. Toda la fundamentación teórica y técnica de este sistema se puede encontrar en la Memoria Técnica que aparece en la página web de la Consejería de Educación⁷⁰.

7.1.5.3 Instrumentos y estrategias de recogida de información

Los instrumentos y estrategias de recogida de información varían en función de la prueba. A continuación, se detallarán los correspondientes a las evaluaciones realizadas directamente por la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa, que se sintetiza en la Tabla 7.6 (p. 346).

Evaluación del Programa de calidad y mejora de los rendimientos escolares⁷¹

Conforme a la Orden de 26 de septiembre de 2011 por la que se regula el Programa de calidad y mejora de los rendimientos escolares en los centros docentes públicos, conocido entre los responsables como “los indicadores homologados”, la Agencia ha realizado durante el curso 2014 – 2015 la valoración anual de todos los centros que participan en el programa. Por otro lado, durante los meses de abril y mayo de 2015 se han aplicado encuestas de satisfacción a centros docentes y Aulas Hospitalarias que finalizan su participación en el programa este curso escolar. En total se han aplicado 114.089 encuestas de satisfacción; 46.282 dirigidas al alumnado y 67.806 realizadas por las familias.

Paralelamente, se ha orientado a las direcciones de estos centros respecto a la realización y grabación de datos en el Sistema de Información SÉNECA para la cumplimentación de la memoria y la certificación de datos que debían estar finalizadas antes del 15 de septiembre de 2015, como señala la Orden de 26 de septiembre de 2011, a fin de elaborar los informes finales correspondientes.

Pruebas ESCALA

Se trata de una prueba de tipo competencial a realizar con lápiz y papel (cuadernillo de la prueba), de una duración de 120 minutos repartida en dos sesiones de 60 minutos cada

⁷⁰ Consultar en: <http://www.juntadeandalucia.es/educacion/webportal/web/estadisticas/sistema-andaluz-de-indicadores-de-la-educacion/-/libre/detalle/AnS4/sistema-de-indicadores-edicion-2> (17.05.2016).

⁷¹ Consultar en: <http://redescepalcala.org/inspector/PED/AGAEVE/AGAEVE%20%20GUIA%20DE%20EV%20PCM%20%20CEIP-CPR-CEPR.pdf> (21.05.2016)

una. Además, para una muestra de alumnado de cada centro, se prevé la realización de una prueba individual de lectura, a través de un cuadernillo que contiene el cuestionario de comprensión, una hoja de anotación individual, el texto de lectura y la hoja de resultados.

Evaluación de metodologías activas para la mejora de la competencia matemática en el primer ciclo de Educación Primaria

El estudio pretendía mejorar el desarrollo de la competencia matemática en el alumnado a través de metodologías activas. Se desarrolló a lo largo de los cursos 2012 – 2013 y 2013 – 2014 en diferentes centros de Primaria y en el curso 2014 – 2015 se evaluó la repercusión de estas metodologías a través de dos instrumentos. La evaluación cuantitativa del rendimiento de la competencia matemática se analizó a partir de los datos de ESCALA. La evaluación de la contextualización de los procesos, así como de la implicación y la satisfacción del profesorado, alumnado y familias, se hizo a partir de la cumplimentación vía telemática de un cuestionario de evaluación por el profesorado participante en el estudio.

Estudio sobre la valoración de los modelos de planificación y de gestión del PROA Andalucía

Se trata de una evaluación sobre la Administración educativa para valorar los modelos de planificación y de gestión del Acompañamiento Escolar, con el objetivo de hacer extensivos dichos modelos a todos los centros que lo desarrollan. Así que, partiendo de los resultados obtenidos por los estudiantes que siguen este Programa se seleccionaron centros con un éxito de aplicación notable. A estos centros se les envió un cuestionario para el equipo directivo y unas encuestas para el alumnado y el profesorado o los mentores. Además, posteriormente se les envió un modelo orientativo para recabar información sobre cómo llevan a cabo cada una de las fases del Acompañamiento Escolar.

Evaluación del Programa “Forma Joven”

La Agencia ha realizado la evaluación de este Programa a propuesta de la Dirección General de Innovación Educativa y Formación del Profesorado. A tal fin se ha constituido un grupo de trabajo formado por expertos de diferentes ámbitos. La finalidad de este estudio es conocer las fortalezas y las áreas de mejora, así como valorarlo como una herramienta promotora de entornos y conductas saludables. Para ello, se diseñó un cuestionario que se alojó en la plataforma Séneca de la Junta de Andalucía. Este cuestionario era de obligado cumplimiento si se quería obtener el certificado de participación en el Programa y si se quería poder optar a nuevas ediciones del mismo.

Evaluación del Programa “Escuelas Deportivas”

La Agencia realizó un estudio sobre la repercusión de las prácticas deportivas en los centros docentes públicos de Andalucía, y de la Memoria de Actividades de curso 2014 – 2015 (AGAEVE, 2015) se puede extraer que el instrumento utilizado fue una encuesta a los estudiantes participantes en el programa y a los monitores y monitoras responsables de su implementación.

Estudio cualitativo de las transformaciones producidas en los centros pertenecientes a la Red Andaluza de Comunidades de Aprendizaje y en los entornos en que se ubican

Este estudio es una continuación a otro llevado a cabo el curso anterior sobre detección y difusión de buenas prácticas en estas Comunidades. Para llevarlo a cabo, se constituyó un grupo de trabajo integrado por expertos de diferentes ámbitos. Se diseñó y se validó una propuesta metodológica consistente en el método basado en el análisis semántico de entrevistas grabadas y narraciones a las personas objeto de estudio (personas vinculadas a la Red).

Tabla 7.6 – Instrumentos y estrategias de recogida de información de los programas andaluces

Programa de evaluación	Instrumentos y estrategias	Implicados
Evaluación del Programa de calidad y mejora de los rendimientos escolares	Memoria del centro	Director
	Encuestas de satisfacción	Alumnado y Familias
	Informe sobre el centro	Dirección General
Pruebas ESCALA	Prueba competencial de papel y lápiz	Estudiantes
	Prueba de lectura	Estudiantes
Evaluación de metodologías activas para la mejora de la competencia matemática en el primer ciclo de Educación Primaria	ESCALA	Estudiantes
	Cuestionario	Profesorado
Estudio sobre la valoración de los modelos de planificación y de gestión del PROA Andalucía	Cuestionario	Equipo Directivo
	Encuestas	Estudiantes y Profesorado
	Modelo orientativo	Equipo Directivo, Estudiantes y Profesorado
Evaluación del Programa “Forma Joven”	Grupo de expertos	Expertos
	Cuestionario	Participantes en el programa
Evaluación del Programa “Escuelas Deportivas”	Encuestas	Estudiantes y Monitores/as
Estudio cualitativo de las transformaciones producidas en los centros pertenecientes a la Red Andaluza de Comunidades de Aprendizaje y en los entornos en que se ubican	Entrevistas y narraciones	Personas vinculadas a la Red
	Visitas	Comunidades de Aprendizaje

Fuente: elaboración propia a partir de AGAEVE (2015) y los diferentes informes de resultados de los programas analizados.

Como se puede observar en la Tabla 7.6 la mayoría de los instrumentos utilizados son propios de metodologías cuantitativas, se basan en datos estadísticos o indicadores cuantitativos, quedando los instrumentos y estrategias de recogida de información

cualitativos relegados a un segundo plano. Esta realidad contrasta con los testimonios de los responsables de las evaluaciones, pues tanto el Jefe de Servicio del Departamento de Evaluación del Alumnado y General del Sistema Educativo –“las técnicas tienen que ser de todo tipo y cada una tiene sus ventajas y sus inconvenientes” (AA_TE, 3:30)– como el miembro del Comité Científico – “no basta con un ejercicio de rendimiento hay que ver otras pruebas de medida, al menos otro tipo de opiniones: director, inspectores, familias...” (AA_MCC, 2:11) u otro ejemplo, “los estudios cualitativos permiten ver los matices de los datos (...), pero en evaluación tenemos ‘exceso de discurso, pobreza de práctica’ ” (AA_MCC, 2:26) – están de acuerdo con la necesidad de instrumentos que aporten información diferente y complementaria, porque “una prueba tipo test a alumnos y a profesores es siempre insuficiente” (AA_MCC, 2:10).

Además, se observa una sobreexposición de los estudiantes a las evaluaciones, siendo estos el principal elemento analizado a la hora de evaluar el sistema educativo.

7.1.5.4 Difusión de los resultados

La Consejería tiene la obligación, emanada del artículo 159 de la LEA, de publicar periódicamente las conclusiones de interés general de las evaluaciones efectuadas por la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa.

Cumpliendo con este mandato, la Consejería y la Agencia publican todos los informes de las últimas ediciones de las evaluaciones que realizan en sus páginas web. Además, la Agencia realiza informes a los centros implicados en cada evaluación. Estos informes a los centros no son públicos, sino que son de uso y análisis por parte de los centros. La Directora de la Agencia lo explica de la siguiente forma:

“hay dos tipos de vehículos de información. Por una parte, aquellos aspectos que hacen referencia directamente a los centros o las familias (quien lo conoce son los propios centros, las buenas prácticas también). Por otra parte, en aquellos informes que los mandata la Consejería quien los recibe es la propia Consejería. Y a partir de ahí establecemos líneas de información a cada centro educativo, pero desde esa globalidad” (AA_DA, 1:37).

Los informes que proporciona la Agencia en los tres niveles en los que actúa difundiendo información – familias, centros y Consejería –, esta es técnica (AA_TE, 3:39) y, en el caso de los centros y la Administración educativa “se pone el foco en aquellos aspectos que deben ser objetos de mejora” (AA_TE, 3:38). Esta información no se difunde al mismo tiempo. Por ejemplo, para el caso de las evaluaciones censales autonómicas del alumnado, “no ha pasado un mes desde que se hace y el centro recibe un informe con los

datos globales de Andalucía y la comparación con las medidas de su centro” (AA_TE, 3:32). Prosigue el técnico asumiendo que

“si ya hablamos de que además se le dé el ISEC, la evolución y la comparación (por ISEC y por Zona Educativa), eso tarda un poquito más, a la vuelta de verano cuando procesamos los cuestionarios de contexto y hacemos el informe: máximo octubre y noviembre. Es un informe ya mucho más exhaustivo” (AA_TE, 3:33).

A parte del informe a las familias y a los centros, el informe global de los resultados a nivel de Andalucía es un documento en el que “se ponen en correlación los resultados globales con variables como el género, edad, trimestre de nacimiento, ISEC, esto sale cada año publicado a la página web y se hace llegar a la Consejería” (AA_TE, 3:37).

Más allá de los informes de resultados de cada proceso evaluador, la Agencia cuenta con otros canales de difusión como por ejemplo la página web, una herramienta que, según el Jefe de Servicio, “al principio estaba infrautilizada, pero hicimos una remodelación profunda y subió el número de visitas, llegamos más a los centros. Es más atractiva y con más secciones con material de interés. Se creó el blog “*Evaluación*” que tiene muchas colaboraciones” (AA_TE, 3:40). Otros canales de atención y difusión son las llamadas telefónicas o los centros de formación de profesores. En los centros de formación de profesores la Agencia llevó a cabo unas “jornadas de formación con los asesores de estos centros sobre “interpretación de resultados” y ellos son los que ven con los centros sus propuestas formativas les ayudaron a saber interpretar estos informes (ESCALA) y los de los indicadores homologados” (AA_TE, 3:41).

La difusión de los resultados no está exenta de riesgos de interpretación, a pesar de la cautela con la que se redactan los informes. A este respecto, destacamos el testimonio del miembro del Comité Científico recordando el impacto que tuvo en los medios de comunicación andaluces la propuesta de evaluación del profesorado,

“se presentó la evaluación y a los días siguientes a presentarlo en todas las provincias, una cadena de periódicos que está en toda Andalucía que se llama “Diario de...” Sevilla, Granada, sacó en la portada que los profesores andaluces iban a ser evaluados. Aunque ya se extrañaba que no ninguno se le evaluara negativamente, puso en alarma a los sindicatos, se creó una cierta alarma social y por orden de la Viceconsejería dijo que se retiraba enteramente y no se llegó a hacer, incluso todos los documentos que estaban en la web desaparecieron” (AA_MCC, 2:3)

7.1.5.5 Uso de los resultados

Tal y como vimos anteriormente, el artículo 153 de la LEA establece que la evaluación debe orientarse a la mejora permanente del sistema educativo y al aprendizaje satisfactorio y relevante del alumno. Además, el artículo 3 del Decreto 220/2013 impide que los

resultados de las evaluaciones del sistema educativo puedan ser utilizados para valoraciones individuales del alumnado o para establecer clasificaciones de los centros, así como para cualquier clasificación administrativa del profesorado basada en los resultados de cualquier proceso de autoevaluación o evaluación. En este sentido, el miembro del Comité Científico propone que

“entre los extremos del ranking público y el de los resultados privatizados para cada centro (que no está bien porque no dan efectos), hay que hacer algún tipo de incentivo, y se tomen medidas. Pero eso también supone que el director tiene que tener capacidad y no la tiene” (AA_MCC, 2:18).

La Agencia a través de sus informes no quiere abarcar más de lo que realmente puede, y se limita a trasladar la información a los centros, y así lo expone la Directora, “nosotros no queremos ni morir de éxito ni trasladar el fracaso. Queremos poner en marcha desde la información rigurosa a los centros educativos medidas que les puedan servir para mejorar” (AA_DA, 1:38). Sobre este enfoque hacia la mejora, se les preguntó a todos los implicados si tenían evidencias de que el sistema mejore con las evaluaciones, y se obtuvieron respuestas en ambos sentidos. Por una parte, desde la Dirección se responde tajantemente que “sin duda, si nouviésemos ese convencimiento probablemente no estaríamos aquí” (AA_DA, 1:30); el responsable de las evaluaciones de estudiantes y del sistema educativo sostuvo que “es difícil hacer una atribución de causa – efecto, pero si se hizo eso [los planes de mejora a raíz de las evaluaciones] y los resultados mejoraron entiendo que algo habrá influido” (AA_TE, 3:20). Por otra parte, el miembro del Comité Científico afirmó que “en general no han contribuido a la mejora, sino empeorar a los que están peor” (AA_MCC, 2:17) y, según él esto se debió a que

“para que sirvan para mejorar tienes que conseguir el compromiso de los que están dentro y para eso ese compromiso tiene que estar hecho. Hay un profesor de los que yo más estimo en la educación, Richard Elmore, y él defiende que es previa la autoevaluación a la evaluación externa, como para decir que aquellos que quieran hacer evaluación externa preocúpese por crear grupos del centro comprometidos en una autoevaluación en la cual los datos externos puedan ser procesados internamente y tomar medidas para esa mejora” (AA_MCC, 2:17).

Para el Jefe de Servicio del Departamento de Evaluación del Alumnado y General del Sistema Educativo, es importante que los informes aporten información útil para los implicados, y para ello procuran que la evaluación “incida en los elementos nucleares de lo que está evaluando, aunque no se pueda afirmar con rotundidad que esos resultados son extrapolables a que todo va muy bien o regular” (AA_MCC, 3:21). En este sentido, el centro debe llevar a cabo un proceso de apropiación de la información que le suministran desde diferentes fuentes de la Administración educativa, así lo explica la Directora de la

Agencia, “junto con la memoria que ellos han hecho de todo su proceso educativo, la memoria de la Inspección y los datos que nosotros les facilitamos, pueden analizar su proyecto de centro para el próximo curso y sobre eso construir un proceso que sea de mejora” (AA_DA, 1:42). Donde sí que entra la Agencia a emitir propuestas es a nivel de la Consejería, en el informe que emite para este órgano, y este carácter prospectivo se justifica porque “nosotros sí tenemos la perspectiva global, así que sí que hacemos propuestas de mejora a la Consejería” (AA_DA, 1:41).

Por otra parte, en ninguna de las fuentes consultadas se explicita que las evaluaciones del sistema vayan a tener impacto en la dotación presupuestaria de los centros o en forma de incentivos económicos para los docentes.

7.1.5.6 Temporalidad de las evaluaciones

La Agencia en el último curso del que se disponen datos, 2014 – 2015, realizó un total de 6 evaluaciones, a las que se deberían sumar otro tipo de actividades que se enmarcan en los cuatro ejes de actuación: transparencia, información, utilidad y mejora. Dentro de estas siete evaluaciones, cuatro de ellas tienen carácter anual (ESCALA, autoevaluaciones de centros y el Programa de Calidad y Mejora de los Rendimientos Escolares), siendo las demás evaluaciones de carácter eventual.

Aunque no tengamos datos de todos los programas parece que el segundo y tercer trimestre son en los que se concentran todos estos procesos evaluativos (Tabla 7.7). Dejando, los meses de septiembre a diciembre más descongestionados de este tipo de tareas. No debemos olvidar que las evaluaciones internas de los centros también se concentran en el final del tercer trimestre, en el mes de junio.

Tabla 7.7 – Meses de realización de las recogidas de datos para las evaluaciones del curso 2014 – 2015 en Andalucía

Programa de evaluación	Meses
Evaluación del Programa de calidad y mejora de los rendimientos escolares	Memoria del centro – antes 15 de septiembre
	Encuestas de satisfacción – Abril y Mayo
	Informe sobre el centro – antes 15 de octubre
Pruebas ESCALA	Prueba papel y lápiz – 18 y 19 de mayo
	Prueba de lectura – 20 de mayo
Evaluación de metodologías activas para la mejora de la competencia matemática en el primer ciclo de Educación Primaria	No especificado
Estudio sobre la valoración de los modelos de planificación y de gestión del PROA Andalucía	Cuestionario – No especificado
	Encuestas – no especificado
	Modelo orientativo – Junio
Evaluación del Programa “Forma Joven”	Grupo de expertos – No especificado
	Formulario seguimiento – Febrero / Marzo ⁷²
	Formulario informe memoria – final del curso escolar
Evaluación del Programa “Escuelas Deportivas”	No especificado
Estudio cualitativo de las transformaciones producidas en los centros pertenecientes a la Red Andaluza de Comunidades de Aprendizaje y en los entornos en que se ubican ⁷³	Entrevistas y narraciones – Enero / Mayo
	Visitas a las Comunidades – Enero / Mayo

Fuente: elaboración propia a partir de AGAEVE (2015) y en los diferentes informes de resultados de los programas analizados.

Al preguntar al responsable de las evaluaciones externas del sistema educativo andaluz por si el calendario de evaluaciones es el óptimo, su respuesta es clarificadora: “podría ser mejor si fueran antes pero entonces tendríamos el problema de que los ítems habría que calibrarlos muy bien para no referirlos a los contenidos que se den en los últimos meses de los cursos...” (AA_TE, 3:42). Este testimonio también pone de manifiesto que no se logran evaluaciones sobre competencias, sino que siguen estando muy pegadas a los contenidos. El miembro del Comité Científico, al ser preguntado sobre si el calendario de las evaluaciones favorece la toma de decisiones en los centros, asegura que no (AA_MCC, 2:23).

⁷² <http://www.juntadeandalucia.es/educacion/webportal/ishare-servlet/content/79926601-aa66-468b8-11e-577e2d081301>

⁷³ http://www.juntadeandalucia.es/educacion/agaeve/docs/CDA_A.pdf

7.1.6 Conceptualización sistémica y espacios de mejora

Esta dimensión pretende enfrentar la teoría y la práctica. Por una parte haremos referencia a qué entienden los responsables de la evaluación del sistema educativo por esta misma, cómo la definen, cómo la entienden sin las limitaciones propias del contexto socioeconómico y político. Por otra parte, una vez que han expuesto qué entienden por evaluación del sistema educativo, describiremos a través de sus propios testimonios qué necesidades de mejora encuentran en su región, es decir, qué tendrían que realizar para acercarse a su idea de evaluación del sistema educativo.

7.1.6.1 Conceptualización de la evaluación del sistema educativo

Que la evaluación es un constructo abstracto ya lo advertimos nosotros en el Marco Teórico y en la Metodología de este trabajo, pero es que además su razón de ser es compleja, y para el responsable de las evaluaciones andaluzas evaluar, dicho de una forma poética, “al final quiere decir intentar buscar explicaciones a cosas que no la tienen” (AA_TE, 3:48), y de una forma más prosaica afirma que evaluar

quiere decir poner de manifiesto las grandes variables intentando que además aparezcan las causas que las explican, esto en la práctica es complicadísimo. Al final lo que se consigue son grandes resultados en el terreno de lo cuantitativo (puedo afinar mucho con una muestra bien escogida y medir la evolución de una variable) pero se ha avanzado poco en el nivel de las explicaciones de lo que está detrás (pero había un teórico que decía que la caja negra es del 60%) (AA_TE, 3:47).

Entre estos factores que “están detrás” el propio responsable de las evaluaciones del sistema educativo reconoce que

hay cosas que dependen de la empatía que un profesor pueda tener en un aula y de que sea capaz de transmitir entusiasmo por una materia, y que consiga resultados imposibles de pensar de ante mano gracias a que sea un gran docente...y eso es tan difícil de evaluar, como que digo que es imposible de explicar (AA_TE, 3:49).

Por su parte, y más centrado en la evaluación de sistema educativo, el miembro del Comité Científico defiende que “evaluación del sistema prácticamente no tenemos en España” (AA_MCC, 2:34) y defiende que “hay que tener voluntad política y mirada comparada internacional” (AA_MCC, 2:35) y, prosigue, mirando internacionalmente podemos observar como “somos de los países de la OCDE que no tiene una evaluación del sistema propiamente dicha, tiene intentos” (AA_MCC, 2:35).

7.1.6.2 *Necesidades de mejora*

El miembro del Comité Científico advierte que “un sistema no garantiza que todos los ciudadanos están adquiriendo una educación equitativamente comparable si no tienen ningún tipo de evaluación externa, tanto de los centros como del profesorado, pero principalmente de los centros” (AA_MCC, 2:33).

A lo largo de todo el apartado sobre Andalucía se han ido señalando algunas ideas sobre cómo tendría que ser la evaluación para que fuera más completa, fundamentalmente evaluando más dimensiones, a través de otros instrumentos y estrategias e integrando a más actores. Y hacia esos aspectos consideran que deben enfocar sus mejoras, pero sin dejar de cuidar lo que creen que hacen bien.

7.1.7 **Resumen sintético sobre los parámetros e indicadores relativos a Andalucía**

A raíz de lo expuesto en este primer análisis descriptivo del sistema educativo no universitario andaluz y de los programas y las políticas de evaluación, estamos en condiciones de afirmar que Andalucía es una Comunidad preocupada por conocer cómo está funcionando su sistema educativo y cómo se puede mejorar. Además, estamos ante una región bastante transparente desde el punto de vista de las políticas educativas y del funcionamiento de la Administración.

En primer lugar, el desarrollo normativo es extenso y parece que todos los elementos que entran en juego a la hora de evaluar un sistema educativo están tenidos en cuentas dentro de sus normas. Desde la existencia de la ley autonómica, que en la fase comparativa esperamos estar en condiciones de confirmar y refutar si la ley autonómica facilita el desarrollo de la evaluación del sistema educativo o no, hasta órdenes de procedimientos evaluadores, pasando por decretos de marco general de evaluación del sistema educativo andaluz.

En segundo lugar, la preocupación por la evaluación del sistema también se refleja en la existencia de una Agencia que, aun siendo dependiente de la Administración educativa organizativa y económicamente, tiene un alto grado de autonomía en el funcionamiento ordinario y en las decisiones sobre el diseño y el desarrollo de evaluaciones del sistema.

En tercer lugar, aunque entraremos más de lleno en el siguiente párrafo de programas de evaluación, las evaluaciones del sistema educativo básico andaluz tienen una clara intencionalidad hacia la mejora del sistema, con una intencionalidad igualmente directa de orientar las políticas educativas y por lo tanto, una concepción de la evaluación como elemento de intervención política.

En cuarto lugar, los programas de evaluación nos presentan un sistema que sobreevalúa a los estudiantes, aunque también centra su interés en los diferentes proyectos educativos puestos en marcha desde la Junta de Andalucía. La relación y la coordinación de la Agencia con la Inspección posibilita un conocimiento más exhaustivo de las diferentes dimensiones del sistema, incorporando información sobre los docentes, los directores y los centros educativos. El programa al que más interés dedican son las pruebas ESCALA, una evaluación censal anual a estudiantes de 2º de Primaria. Por su parte, el Sistema Andaluz de Indicadores de la Educación, recoge información sobre los tres tipos de indicadores (contexto, entrada y productos) dejando sin representación a los indicadores de proceso. Sin embargo, actualmente la Agencia no desarrolla evaluación de profesorado, ni de centros, ni de dirección escolar, ni de servicios, aspectos todos ellos recogidos en su normativa y en su estructura organizativa.

A modo de resumen, Andalucía desarrolla una evaluación de su sistema educativo limitada en su alcance, pero estable en el tiempo y constante en su preocupación e interés por mejorar.

7.2 Comunidad Autónoma de Canarias

7.2.1 Contexto

En este apartado de Contexto, realizaremos una foto fija sobre la base de algunos indicadores que nos puedan ser útiles para delimitar el marco en el que se desarrollan las políticas educativas de evaluación en esta Comunidad Autónoma. Este contexto lo enmarcaremos tanto desde el punto de vista del contexto general (Tabla 7.8) como desde el punto de vista del contexto educativo no universitario (Tabla 7.9). Hablamos de contexto educativo “no universitario” en vez de contexto educativo “básico” porque la información aparece así recogida por las propias Comunidades Autónomas, siendo conscientes de que el grueso del sistema no universitario es el sistema básico.

Las Islas Canarias es el punto más austral y occidental de España y de Europa, situándose a una distancia de la Península Ibérica de aproximadamente 1400 kilómetros y a tan solo 95 kilómetros de Marruecos. La distancia entre el punto más occidental y el más oriental del archipiélago es de aproximadamente 500 kilómetros.

Administrativamente, Canarias tiene una particularidad que es importante reseñar, aunque no entre dentro de los parámetros a estudiar. La Comunidad Autónoma se divide en dos provincias, Las Palmas y Santa Cruz de Tenerife. Su capital es Santa Cruz de Tenerife, y su ciudad más poblada es Las Palmas de Gran Canaria.

Hasta aquí es una distribución igual al resto de CCAA españolas. En la administración local es donde llega la particularidad. Canarias cuenta con más de 88 municipios. Pero, sustituyendo a las diputaciones, disponen de una figura organizativa diferente, el cabildo insular. Así, a pesar de tener dos provincias, éstas no disponen de órganos de gobierno, sino que las competencias son trasferidas a los cabildos insulares, uno por isla (La Graciosa pertenece al cabildo de Lanzarote).

7.2.1.1 Contexto general

Los indicadores demográficos nos presentan una Comunidad marcada, como no podía ser de otra manera, por el carácter insular de su territorio. En primer lugar, con una extensión de 7.447 km², y una población total de más de 2 millones de habitantes, Canarias presenta una densidad de población bastante alta (285,55 habitantes/km²). La población está dividida en partes prácticamente iguales entre las dos provincias, siendo la isla de Tenerife la más poblada, seguida muy de cerca por Gran Canaria. La isla con menor densidad de población es el Hierro y Gran Canaria es la isla con más habitantes por kilómetro cuadrado. En segundo lugar, es una de las comunidades españolas en las que se prevé un crecimiento demográfico en los próximos 15 años del 1,7%, y tiene una población joven del 31,6% que seguramente a raíz del dato del crecimiento relativo proyectado, irá en aumento. En tercer lugar, la población rural es prácticamente inexistente (0,7%), aspecto que puede considerarse evidente dado el carácter insular de la comunidad. Por último, la tasa de activos es del 61,07%, aunque su tasa de parados asciende al 26%, y su tasa de paro juvenil llega hasta el 45,81%, algo que debe ser tenido en cuenta a la hora de diseñar políticas educativas y el carácter que se le imprima a las mismas.

Tabla 7.8 – Parámetros e indicadores relativos al parámetro de Contexto General canario

Demografía	Población total	2.126.462
	Crecimiento relativo proyectado 2014 – 2029	1,7
	Extensión territorial	7.447
	Densidad de población	285,55
	Población de 0 a 29 años	31,6
	Población rural	0,7
	Tasa de activos	61,07
	Tasa de parados	26
	Tasa de paro juvenil	45,81
Crecimiento económico y bienestar	PIB per cápita	19.900
	Gini 2012	0,34
	Renta anual neta media	8.640
	Esperanza de vida al nacer	81,9
	Riesgo de pobreza o exclusión social	37,9
	Satisfacción media con su vida	6,9
	Sentido y propósito de la vida	7,6

Fuente: elaboración propia

En cuanto a los indicadores de crecimiento económico y bienestar, Canarias tiene un PIB per cápita de casi 20.000€ y una renta anual neta media de 8.640€ por persona, dos datos que unidos a un riesgo de pobreza o exclusión social del 38% le sitúa en una posición delicada desde el punto de vista del bienestar social. Sin ser una de las comunidades españolas económicamente ricas, su índice de Gini es del 0,34, en el que cuanto más cerca de 0 esté el valor más igualdad existe en la distribución de la riqueza (un índice de 0 es que toda la riqueza de la región está repartida equitativamente entre toda la población, y, por el contrario, un índice de 1 es que toda la riqueza de la región la posee una sola persona).

Los canarios, sin embargo, se sienten moderadamente satisfechos con su vida (6,9 puntos sobre 10) y más satisfechos aún con el sentido y el propósito de la misma (7,6 puntos sobre 10).

7.2.1.2 Contexto educativo no universitario

El contexto educativo no universitario canario nos presenta una comunidad con una inversión moderada en educación y un impacto modesto de los aprendizajes en los estudiantes.

En primer lugar, en cuanto a la inversión en Educación, Canarias gasta el 3,9% del gasto total de las Administraciones educativas, un porcentaje bajo teniendo en cuenta que si todas gastaran proporcionalmente a Canarias le correspondería el 5,9%. Sin embargo, a

pesar de este gasto, Canarias invierte 4.524 euros por estudiante de centro público y concertado y la cifra asciende a 5031 euros si se trata del estudiante de centro público.

En segundo lugar, este dato anterior cobra mayor relevancia si tenemos en cuenta que el sistema educativo canario tiene un 82,7% de centros públicos y se mantiene en la media española de número de alumnos por profesor (12,5) y ligeramente por encima en número de alumnos por grupo educativo (20,0), todavía relativamente lejos de los 25 estudiantes de Primaria que marca la LOMCE (art. 157 de la LOE).

En tercer lugar, es interesante detenerse en el impacto de los aprendizajes en el sistema educativo canario.

Uno de los indicadores más preocupantes a los que se enfrenta la Administración canaria es su tasa de abandono escolar temprano (28,3). Además, a ese abandono escolar temprano se le añade una tasa baja de idoneidad a los 12 años (80,6), lo que quiere decir que un 19,4% de los estudiantes de Primaria no se encuentran matriculados en el curso que teóricamente le corresponde. En este sentido, el porcentaje de alumno repetidor en Primaria y ESO es del 5,4%. Debemos tener en cuenta que el porcentaje de estudiante extranjero en Canarias asciende al 7%, hecho que podría explicar, al menos en parte, los indicadores que acabamos de facilitar.

Tabla 7.9 – Parámetros e indicadores relativos al parámetro de Contexto Educativo No Universitario canario

Inversión en Educación	Gasto en Educación	1.207.777
	% Gasto por CCAA	3,9
	Gasto público por alumno público y concertado	4.524
	Gasto público por alumno público	5.031
Organización	% Centros públicos	82,7
	Nº alumnos por profesor	12,5
	Nº alumnos por grupo educativo	20
	Tasa de abandono escolar temprano	28,3
Impacto de los aprendizajes	Tasa de idoneidad a los 12 años	80,6
	% de alumno repetidor	5,4
	% alumno extranjero	7,0
	A>ESS	49,4
	INEPA	0,23
	E17	89,2
	IE17	0,78
	ICE	0,41
	ICE = 100	71,93

Fuente: elaboración propia

Tomando el trabajo de Bonal *et al.* (2005), asumimos aquí algunos de los indicadores que estos autores utilizan en su trabajo sobre la descentralización educativa en España, tal y como hemos justificado en el capítulo metodológico de esta tesis doctoral.

Por una parte, Canarias tiene un 49,4% de población activa (aquella que se encuentra entre los 25 y los 64 años) que ha terminado los estudios post – obligatorios. Esta población activa tiene un Índice de Capacidades Educativas (INEPA) del 0,23.

Por otra parte, para medir el impacto de los aprendizajes en Canarias es interesante tener también en cuenta dos indicadores sobre la escolarización y las capacidades escolares a los 17 años, que nos ofrecen información sobre los estudiantes que permanecen en el sistema sin que ya sea una obligación para ellos, y en el caso de Canarias el E17 es de 89,2% y el IE17 es de 0,78.

Todos estos indicadores son los que nos hacen falta para llegar al ICE, el Índice de Capacidades Educativas, que desarrollaron Bonal *et al.* (2005), a través del cual se mide el grado de desarrollo educativo sobre la base de su capacidad de producción de graduados en educación secundaria postobligatoria. Según este índice actualizado a los datos del curso 2013 – 2014, Canarias presenta un ICE de 0,41. Si el ICE nos resulta interesante, y va a ser más útil en la fase comparativa, el ICE=100 nos sitúa a Canarias con respecto a España (siendo el ICE español igual a 100) en un valor de 71,93, es decir, por debajo de la media española.

7.2.2 Desarrollo normativo de la evaluación del sistema educativo

La Comunidad Autónoma de Canarias asumió sus competencias educativas en 1983 a través del Real Decreto 2091/1982, de 28 de julio, tal y como vimos en el capítulo 4 del marco teórico. Esta cesión competencial obedece al mandato emanado de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, modificada por Ley Orgánica en 1996 y tras varias modificaciones posteriores, la última es del año 2010 en aspectos que nada tienen que ver con la educación o la evaluación de sistemas educativos, sino que estaban centradas en cuestiones económicas. En el artículo 32 del Estatuto de Autonomía se concretan las materias en las que la Comunidad Autónoma tiene competencias de desarrollo legislativo y ejecución, y entre ellas se encuentra la enseñanza “en toda su extensión, niveles, grados, modalidades y especialidades” sin perjuicio de lo que disponga normativa de más alto rango y las competencias que se reserve el Estado.

Desarrollando estas competencias reconocidas por el Estatuto de Autonomía, el 1 de octubre de 2014 se publica en el BOE la Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria. El Título VI de esta norma se dedica a la “Evaluación y mejora continua

del sistema educativo” con una orientación “a la permanente adecuación del sistema educativo a las demandas sociales y a las necesidades educativas”. El artículo 67.2 determina que la evaluación del sistema educativo se aplicará sobre “los procesos de aprendizaje y resultados del alumnado, la actividad del profesorado, los procesos educativos, la función directiva, el funcionamiento de los centros docentes, el funcionamiento de los servicios de apoyo y complementarios, la inspección y las propias administraciones educativas”. Además, el artículo 67.9 establece que la evaluación del sistema educativo la lleve a cabo la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa (ACCUEE).

Siguiendo el principio de jerarquía normativa no encontraremos referencias legislativas sobre evaluación del sistema educativo, ni sobre evaluación de ninguna dimensión del sistema, salvo el caso de la evaluación institucional de centros docentes sostenidos con fondos públicos (Orden de 3 de julio de 2010 de la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes), o en los casos de las resoluciones para el desarrollo de las pruebas de diagnóstico (Resolución del Viceconsejero de Educación y Universidades de fecha 11 de febrero de 2016 por la que se dictan las instrucciones para las pruebas de evaluación individualizada de tercero de Educación Primaria, así como de la evaluación final individualizada de sexto de Educación Primaria, en los centros educativos de la Comunidad Autónoma de Canarias durante el curso académico 2015-16).

A raíz de las entrevistas aparece una cuestión que parece relevante, y que se repetirá en todas las comunidades autónomas estudiadas. Se trata de las dificultades de acompañar la LOMCE y la ley autonómica de educación. La Directora de la Agencia afirma que

“hay grandes diferencias entre la LOMCE y la Ley autonómica; en la autonómica se nos manda evaluar de forma diagnóstica para hacer una radiografía del sistema educativo y ver qué cosas necesitamos retomar, desechar y potenciar, y en ese sentido, hemos tenido que ajustar bastante los procesos y nos ha sido complicado porque en la LOMCE se habla de reválidas” (CA_DA, 4:3).

Esta posición la comparte el Responsable de las evaluaciones no universitarias. Según él, el desarrollo normativo autonómico está condicionado por la ley orgánica hasta el punto de limitar el margen de actuación de las Comunidades Autónomas:

“Otra cuestión distinta es cuando esa obligación es tan concreta o tan amplia que no permita mucho margen de actuación. La LOE con las evaluaciones de diagnóstico era mucho más generalista y las Comunidades Autónomas podían tomar muchas decisiones incluso técnicas. Con las evaluaciones individuales de la LOMCE eso está mucho más cerrado y por tanto en estas evaluaciones hay poco margen y poca autonomía para hacer ciertas cosas. Fuera de ellas sí, pero no tanto dentro de ellas” (CA_TE, 5:17).

Sin embargo, reconocerá que es necesario que “debe haber un marco evaluativo común, una supervisión común, y unos mínimos” (CA_TE, 5:20), y que mientras haya Comunidades que no han tenido el desarrollo competencial que han tenido las comunidades que primero accedieron a las competencias educativas o que

“a lo mejor no se plantean otra cosa, y gracias a ese mínimo están haciendo algo de evaluación. En el caso de otras Comunidades ese mínimo es demasiado porque nos dificulta/impide hacer cosas que veníamos haciendo. Así que yo creo que el Estado tiene que marcar unos mínimos, unas pautas generales” (CA_TE, 5:21).

Otra cosa, defiende, “es que ese mínimo no sea consensuado con las Comunidades Autónomas, sobre todo con las que llevan un recorrido” (CA_TE, 5:21).

7.2.3 Unidad Autonómica de Evaluación: Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa

A la hora de describir e interpretar los parámetros e indicadores relativos a la Unidad Autonómica de Evaluación se van a tener en cuenta elementos relacionados con el sentido institucional de la Unidad, su estructura orgánica, organizativa y financiera, desde la pretensión de estudiar fundamentalmente cómo se organiza y de qué autonomía dispone el órgano evaluador del sistema educativo básico autonómico. Por último, se describirá la relación de la Unidad con la comunidad educativa y cómo se articula ésta, qué canales existen y de qué interlocutores disponen.

7.2.3.1 Sentido institucional

Como ya hemos señalado, la Ley 6/2014 en su artículo 67 establece que la evaluación general del sistema educativo la lleve a cabo la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa. Esta institución es el resultado de la unión de dos organismos previos, la Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria (ACECAU) y el Instituto Canario de Evaluación y Calidad Educativa (ICEC), que se integran en este nuevo organismo en cumplimiento del artículo 12 de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales.

En el artículo 71 de la Ley 6/2014 se resuelve que “la Agencia será la responsable de la evaluación general del sistema educativo en Canarias, así como de las evaluaciones que afecten a los componentes del mismo”.

La finalidad de la ACCUEE viene definida en su Carta de Servicios y consiste en

“garantizar la calidad de las enseñanzas universitarias y de las no universitarias canarias. En este sentido, debe promover, por un lado, las actuaciones necesarias para que las universidades canarias se doten de instrumentos necesarios para garantizar la calidad interna de sus enseñanzas, de las actividades docentes,

investigadoras y de gestión de su profesorado, así como de las actividades, programas, servicios y gestión de centros e instituciones en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior. Por otro lado, debe realizar evaluaciones, análisis y propuestas de medidas correctoras e informar sobre el funcionamiento y resultados del sistema educativo canario (enseñanzas no universitarias)” (Resolución de 7 de noviembre de 2013, del Director, por la que se aprueba la actualización de la Carta de Servicios).

Hasta que se desarrollen los estatutos de la nueva agencia, se considera que dicha institución asume las funciones de los dos organismos anteriores, que están reflejados tanto en el Decreto 1/2010, de 12 de enero (para el caso de la agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria) como en el Decreto 75/2009, de 9 de junio (para el caso del Instituto Canario de Evaluación y Calidad Educativa).

En concreto, la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa desarrolla las siguientes funciones emanadas de la Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria (Tabla 7.10): funciones en materia de evaluación y acreditación de enseñanzas, titulaciones, servicios y centros universitarios, en materia de evaluación del personal docente e investigador, relacionadas con la prospectiva del sistema universitario de Canarias y otras.

Tabla 7.10 – Funciones de la Agencia emanadas del Decreto 1/2010, de 12 de enero

Funciones en materia de evaluación y acreditación de enseñanzas, titulaciones, servicios y centros universitarios.	a) La evaluación, certificación y acreditación de las enseñanzas, títulos, centros, actividades, programas y servicios señalados en el artículo 31.2 de la Ley Orgánica de Universidades.
	b) La evaluación de los centros que, bajo cualquier modalidad, impartan enseñanzas conducentes a la obtención de títulos extranjeros de educación superior universitaria, en los términos previstos en el artículo 86 de la Ley Orgánica de Universidades. De los informes emitidos en esta materia se remitirá copia a la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación.
Funciones en materia de evaluación del personal docente e investigador	a) Realizar la evaluación exigida para la contratación de profesorado por las Universidades públicas canarias en los términos previstos en los artículos 50, 51 y 52 de la Ley Orgánica de Universidades y en la normativa que dicte al respecto la Comunidad Autónoma de Canarias.
	b) La valoración de los méritos para el establecimiento de retribuciones adicionales del profesorado de las Universidades públicas canarias, en los términos contemplados en los artículos 55.4 y 69.4 de la Ley Orgánica de Universidades y en la normativa que en su desarrollo dicte la Comunidad Autónoma de Canarias.
Funciones relacionadas con la prospectiva del sistema universitario de Canarias.	a) Realizar estudios y propuestas para el fomento de la calidad en la actividad docente e investigadora por parte de las Administraciones Públicas y para la adecuada planificación de la misma.
	b) Evaluar en la Comunidad Autónoma de Canarias el impacto del desarrollo de las reformas generales del sistema universitario, así como la estructura, el alcance y los resultados de las innovaciones de carácter general introducidas en el mismo.
	c) Elaborar sistemas de indicadores o herramientas similares que, teniendo en cuenta la realidad de la Comunidad Autónoma, permitan valorar la eficacia y eficiencia del sistema universitario de Canarias.
Otras funciones.	a) Suministrar la información requerida por los Consejos Sociales, según lo dispuesto en el artículo 14.2 de la Ley Orgánica de Universidades, o por cualquier otro órgano universitario o por las Administraciones Públicas para la toma de decisiones en el ámbito de sus competencias.
	b) Informar a los distintos sectores de la sociedad sobre la calidad, el

funcionamiento y resultados del sistema universitario de Canarias, de acuerdo con los criterios que a tal efecto adopte la propia Agencia.
c) Intercambiar información y colaboración con otros Organismos o Agencias de Evaluación, así como establecer convenios o acuerdos con los mismos para la homologación recíproca de las evaluaciones previas para la contratación del personal docente e investigador o para aquellos otros fines lícitos que se consideren de interés.
d) Realizar cuantas otras actividades de evaluación y acreditación en el ámbito universitario resulten convenientes para la consolidación de la propia Agencia.
e) Elaborar informes y propuestas para la mejora del sistema universitario de Canarias.
f) Ejercer cuantas otras funciones le atribuya la normativa estatal o autonómica, o se deriven de los contratos-programas del Gobierno con las Universidades canarias.

Fuente: elaboración propia a partir del Decreto 1/2010, de 12 de enero.

Por otra parte, la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa desarrolla las siguientes funciones asumidas del Instituto Canario de Evaluación y Calidad Educativa:

- a. Elaborar los planes plurianuales y anuales de evaluación del Instituto.
- b. Evaluar el grado de consecución de los objetivos y procesos educativos definidos explícitamente por la legislación vigente y por el desarrollo específico de la misma que haya realizado o realice el Gobierno de Canarias.
- c. Coordinar las acciones de los órganos superiores dependientes de la Viceconsejería competente en materia de educación para la evaluación general del sistema educativo canario.
- d. Estudiar y analizar la adecuación a los objetivos y funciones del sistema educativo en Canarias, así como las diferentes iniciativas, programas y actuaciones institucionales y grupales, que se estén llevando a cabo actualmente o se plantee desarrollar en el futuro.
- e. Evaluar las reformas que se implanten en el sistema educativo canario, así como las innovaciones de carácter general que se introduzcan en el mismo.
- f. Evaluar las diferentes enseñanzas reguladas por la legislación vigente.
- g. Participar y cooperar con el Instituto de Evaluación en las evaluaciones de carácter nacional e internacional aprobadas por el Consejo Rector del mismo.
- h. Desarrollar y controlar las evaluaciones que se realicen en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias.
- i. Cooperar e intercambiar información con otras instituciones y organismos evaluadores nacionales e internacionales en materia de evaluación.

- j. Realizar la evaluación de centros en los términos legalmente establecidos, considerando las situaciones socioeconómicas y culturales de las familias y alumnado, el entorno y los recursos de que dispone.
- k. Facilitar, orientar y asesorar a los centros en procesos de autoevaluación, acordes con los procedimientos de evaluación externa.
- l. Facilitar a los centros la información precisa para proporcionar al alumnado y familias los informes individuales sobre el nivel de competencias básicas adquiridas derivados de las evaluaciones diagnósticas.
- m. Publicar y difundir entre los distintos sectores de la sociedad canaria los resultados sobre el funcionamiento del sistema educativo y de los centros de Canarias, de acuerdo con los criterios que para ello adopte la Consejería competente en materia de educación.
- n. Elaborar el sistema de indicadores de la educación para Canarias e informar periódicamente sobre los datos que aporten.
- o. Colaborar con otros centros directivos de la Consejería competente en materia de educación en la elaboración de planes de valoración de la función directiva.

En el momento de redactar este capítulo la Agencia sigue sin decreto específico que la desarrolle. El responsable de las evaluaciones no universitarias explica que

“a día de hoy seguimos con el modelo último, que era el modelo del ICEC anterior. Está pendiente, por ejemplo, que salga el Decreto de la nueva agencia, de la ACCUEE, con lo cual todavía ni siquiera está ese Decreto donde se genera esa fusión real entre el ICEC y la ACECAU” (CA_TE, 5:3).

Sobre el estatus de la Agencia, este mismo Responsable aclara que

“ya es un organismo autónomo independiente de la Consejería aunque está adscrito funcionalmente a la Consejería, tiene la responsabilidad según esa ley canaria de evaluar todo el sistema educativo y todos sus componentes, es decir, no sólo las evaluaciones educativas (diagnóstico), sino evaluar los distintos programas y proyectos educativos, así como los servicios asociados al sistema educativo” (CA_TE, 5:2)

En el caso canario, cuando hablan del sistema educativo se están refiriendo al sistema al completo, incluyendo la educación superior y universitaria. Aunque entraremos más a fondo en la parte de la estructura organizativa, en este punto es interesante rescatar algunas de las reflexiones de los responsables de estas evaluaciones al respecto de esta fusión de instituciones que en el resto de las Comunidades Autónomas se mantienen separadas. El Responsable de la Agencia de las evaluaciones no universitarias, argumenta que esta unión que en un primer momento se debió a una lógica de reducción presupuestaria, “técnicamente es acertado que sea un organismo que se dedique a la evaluación de todo el

sistema, desde Infantil hasta la educación superior. Siempre han sido dos mundos muy desconectados, muy descoordinados” (CA_TE, 5:8) y considera que será una situación positiva porque va a permitir poner el foco en las transiciones entre etapas.

Al ser preguntados por la autonomía de la Agencia, por el grado de independencia con respecto a la Administración educativa canaria, las opiniones van en el mismo sentido: “dependemos de la Consejería y en la parte no universitaria las políticas educativas las marca la Consejera. Nosotros con lo que tiene la Consejería lo evaluamos y recomendamos” (CA_DA, 4:15). El Responsable de las evaluaciones no universitarias lo explica de la siguiente manera, “es un poco como las universidades: son autónomas, pero su presupuesto está determinado por la Comunidad Autónoma correspondiente. Pero luego son autónomas” (CA_TE, 5:14). Aunque más adelante reconoce que

“nosotros somos una herramienta. Entonces, lo lógico es que la herramienta no sea unilateralmente la que decida qué se evalúa y qué no, sino que realmente la Consejería cuando quiere lanzar un programa, un proyecto educativo, o quiere ver cómo está funcionando el sistema, lo lógico es que encargue ese trabajo (que así está además en la ley canaria) a la Agencia. Y, por lo tanto, la Agencia actúa ahí más que como un ente fiscalizador o supervisor de lo que está pasando, actúa como una herramienta, es decir, como organismo autónomo independiente externo, evaluamos lo que la propia Consejería quiere evaluar” (CA_TE, 5:15).

Y este razonamiento, algo contradictorio, le lleva a afirmar que sería necesaria más autonomía, pero si se otorga positivamente y, según él, más autonomía sería positiva en tanto en cuanto “las Comunidades tienen programas y proyectos distintos. Las Comunidades igual que tienen la posibilidad de desarrollar políticas educativas propias y más adaptadas a sus necesidades, deberían tener la capacidad de evaluar esas políticas educativas” (CA_TE, 5:18). Aunque concluye su argumentación sobre la autonomía de la Agencia defendiendo que “a día de hoy no hay un problema de autonomía” (CA_TE, 5:19).

7.2.3.2 Estructura orgánica

La ACCUEE asume la estructura orgánica de la Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria (art. 12.4 de la Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales) , por lo tanto, los órganos de gobierno y de dirección de la Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria son el Consejo Rector, la Presidencia de la Agencia y la Dirección de la Agencia, y los órganos consultivos y de carácter técnico de la Agencia son el Comité Asesor y los Comités de Expertos.

El artículo 7.1 del Decreto 1/2010 establece que el Consejo Rector es el órgano superior de gobierno de la Agencia, y está constituido por su Presidencia, que será la de la

Agencia; Rectores de las Universidades canarias y la Presidencia de los Consejos Sociales de las mismas. La Consejera o Consejero competente en materia de universidades nombrará a cuatro personas de reconocido prestigio académico; a una persona del Departamento competente en materia de universidades; a dos personas del Comité Asesor propuestas por la Dirección de la Agencia y a cuatro personas propuestas por las asociaciones o instituciones económicas más representativas. También se integrará en el Consejo Rector una persona designada por la persona titular del Departamento competente en materia de investigación. Además, forman parte del Consejo Rector, el Director o Directora de la Agencia, y un funcionario o funcionaria de la Agencia que llevará la Secretaría, que actúan con voz pero sin voto.

El nombramiento de la Presidencia de la Agencia corresponderá al Gobierno de Canarias a propuesta de la Consejera o Consejero competente en materia de universidades, oído el Consejo Rector, entre personalidades, de reconocido prestigio, por un período de cuatro años renovable.

La Agencia cuenta con un Director, que se nombra por el Gobierno de Canarias, a propuesta de la Consejera o Consejero competente en materia de universidades, oído el Consejo Rector de entre profesores de reconocido prestigio en el ámbito de la docencia e investigación con más de quince años de ejercicio profesional. El Director de la Agencia tiene rango de Director General.

El Comité Asesor está integrado por un máximo de cinco miembros y un mínimo de tres, nombrados por el Consejo Rector, a propuesta de la Dirección, entre profesionales nacionales y/o internacionales con experiencia en evaluación de la calidad. Los expertos de los Comités son designados por la Dirección de la Agencia, y deben ser externos a las Universidades canarias y a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma.

La composición del Consejo Rector y del Comité Asesor ha podido variar al integrar las funciones del ICEC, pero no existe ningún documento público que lo certifique. En las entrevistas semiestructuradas realizadas a los responsables de las evaluaciones del sistema no universitario se certifica que no existe Comité Científico en la parte No Universitaria, y esto se debe también a la integración de las agencias, aunque la Directora de la actual Agencia afirma que “vamos a tenerlo, parte Universitaria y parte No Universitaria” (CA_DA, 4: 27), y sostiene que “me gustaría tener un Comité Científico en función de las necesidades de la Agencia, no fijo” (CA_DA, 4: 34).

Esta estructura de órganos de dirección, gestión y asesoramiento que será definida cuando se apruebe el decreto pendiente sobre la organización y el funcionamiento de la Agencia, actualmente mantiene un carácter provisional en el que

“teóricamente hay dos sistemas, que eran las dos instituciones que había. (...) La parte no universitaria, aparte de tener un Consejo Rector tenía un Comité Científico. Todo esto está pendiente de que salga el nuevo decreto. En él se funden las dos cosas. A día de hoy tendría que haber dos consejos rectores, pero como el ICEC fue integrado en la Agencia con todos sus servicios, pues quedó más inactivo” (CA_TE, 5:28).

Pero en la realidad se sigue funcionando con el Consejo Rector de la parte universitaria “porque fue quien asumió. No se creó una Agencia nueva, sino la Agencia universitaria asumió el ICEC. Quien desaparece funcionalmente es el ICEC. (...) Ahora, cuando salga el nuevo decreto, efectivamente, la estructura será única para toda la Agencia” (CA_TE, 5:29).

7.2.3.3 Estructura financiera

Según el decreto 1/2010, de 12 de enero, por el que se aprueba el Reglamento que regula la estructura organizativa y de funcionamiento de la ACECAU (antigua agencia universitaria), reglamento que asume la actual Agencia, el régimen económico y financiero de la Agencia se sujeta a lo dispuesto en la normativa que resulte de aplicación a los organismos autónomos de carácter administrativo de la Comunidad Autónoma de Canarias. La financiación de la actividad de la Agencia se realiza principalmente con cargo al presupuesto de la Consejería de Educación y Universidades. El presupuesto de la Agencia está compuesto por las partidas correspondientes libradas por la Consejería en el marco de los instrumentos de planificación del sistema educativo de Canarias y por las cantidades que por la prestación de sus servicios pudiera obtener la propia Agencia.

Según el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Canarias de 2015, atendiendo a la clasificación económica por capítulos, el presupuesto en el Capítulo I de Gastos de Personal asignado es de 333.100€ (56% del presupuesto de la Agencia, pero englobando todos los programas, no solo los de evaluación) y en el Capítulo II de Bienes y Servicios la cantidad asignada es de 250.984€ (44% del presupuesto de la Agencia). Por lo tanto, el total del presupuesto de la Agencia asciende a 584.084 euros. La Directora de la Agencia explica que “el Capítulo II lo dividimos: una partida de prestación de servicios va por un lado (las comisiones, y van contra factura), y todo lo que sea fungible va por el mismo capítulo, pero por otra partida” (CA_DA, 4:30).

Si analizamos el Presupuesto en función de los Programas, encontramos que el Programa de Apoyo a los Estudios Universitarios (código 323A) tiene una dotación de 514.720€ (88% del presupuesto) y el Programa de Dirección Política y Gobierno (912A) tiene asignados 69.364€ (12% del presupuesto de la Agencia). Según la Memoria explicativa del Presupuesto 2015, “el Programa 323A engloba las evaluaciones de los sistemas universitario y no universitario” (Gobierno de Canarias, 2014, p. 272). Dentro del programa 323A, de los 514.720€, 263.736€ son de gasto de personal (capítulo I), que supone el 45% de la financiación total de la Agencia y el 51% del programa 323A.

Se debe suponer que este es el presupuesto total de la Agencia, porque no desarrolla presupuesto propio que haría pensar que obtiene ingresos adicionales a la transferencia autonómica.

El total del presupuesto, 584.084€, es aportado por la Comunidad Autónoma en una Transferencia Corriente que aparece en el Capítulo IV.

Para calcular el gasto por estudiante, hemos teniendo en cuenta el presupuesto total de la Agencia entre el número de estudiantes matriculados, que según el MECD (Tabla 7.11), Canarias cuenta con 215.595 estudiantes escolarizados en Primaria y Secundaria en todos los centros (públicos y privados).

Tabla 7.11 – Alumnado en Primaria y ESO por titularidad de centro en Canarias

	Primaria	ESO	Totales
Centros públicos	93.901	66.200	160.101
Centros privados	31.941	23.553	55.494
Totales	125.842	89.753	215.595

Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Datos Avance Curso 2014 – 2015

Además, para el caso de esta Comunidad Autónoma, tenemos que tener en cuenta a los estudiantes universitarios para que los ratios salgan correctos (puesto que la Agencia engloba también las evaluaciones universitarias), así que, según los últimos datos publicados por el Ministerio en el “Datos y Cifras del Sistema Universitario Español” del Curso 2014 – 2015 (MECD, 2015), Canarias tuvo 43.449 estudiantes matriculados en estudios de Grado y Máster. Por lo tanto, el total de estudiantes analizados en este apartado es de 259.044 personas. Por lo tanto, el ratio final es de 2,71€/estudiante. Para el caso del gasto dedicado a evaluaciones, Canarias ha destinado 1,22 euros por estudiante (Tabla 7.12).

Tabla 7.12 – Resumen de los indicadores de Estructura financiera para el año 2015 de ACCUEE

Indicador	Porcentaje sobre el total	Cuantía
% Presupuesto propio	0%	0€
% Financiación pública	100%	584.084€
% Gastos dedicados a evaluaciones	88%	514.720€
% Gastos dedicados a salarios de personal dedicado a la evaluación	45%	263.736€
Gasto por estudiante escolarizado en la educación obligatoria*	-	2,71€/estudiante
Gasto de evaluaciones por estudiante escolarizado en la educación obligatoria*	-	1,22€/ estudiante

Fuente: elaboración propia a partir del Presupuesto 2015 del Gobierno de Canarias

(*) En este caso el Programa presupuestario dedicado a evaluaciones no distingue entre evaluaciones de la educación obligatoria y las universitarias, así que el ratio se hace contabilizando a los estudiantes de Primaria, ESO, Grado y Máster.

Desde la Agencia se está trabajando para que se incremente el presupuesto de la parte No Universitaria, porque “hasta ahora como la parte no universitaria casi no existía y la universitaria estaba delegada en Madrid, pues el presupuesto era mínimo” (CA_DA, 4:32). Además, la Directora explica que

“hemos pedido este año que los programas de evaluación no universitaria se incorporen al presupuesto de 2017. Los presupuestos se cerraron y nosotros heredamos lo de 2015 sin incremento. Lo que sí hicimos, y está concedida, es una modificación de crédito con una transferencia justificando a la Hacienda Canaria lo que necesitábamos, pero no sabemos si nos va a llegar para abordar todo ese tipo de cosas” (CA_DA, 4:31).

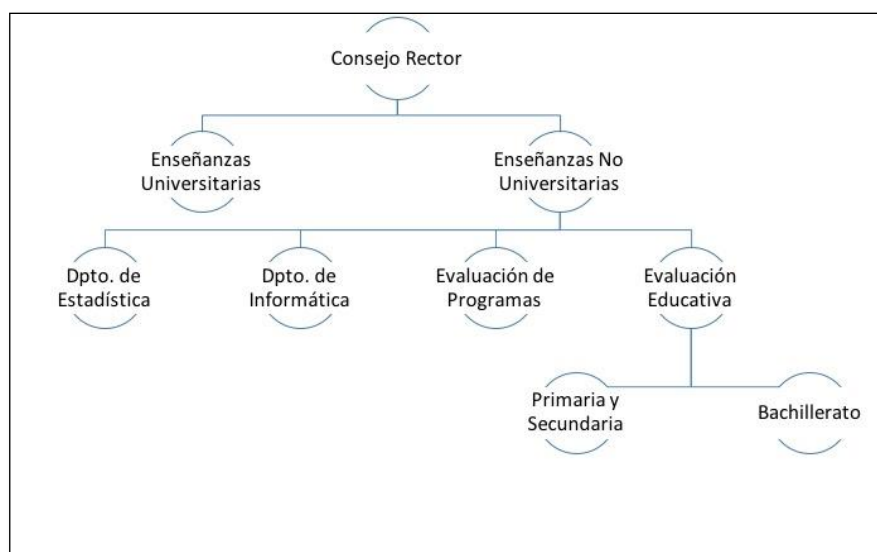
Debemos asumir que el presupuesto de la Agencia tardará en normalizarse hasta que el desarrollo organizativo, competencial, estructural y funcional se complete.

7.2.3.4 Estructura organizativa

La interinidad en la que se encuentra la Agencia afecta también a su organigrama y a la Relación de Puestos de Trabajo. El responsable del Área No Universitaria nos explica que

“aunque se haya producido esta fusión, nosotros seguimos funcionando con dos áreas diferenciadas la “universitaria” y la “no universitaria”; por ahora, las personas que nos dedicamos al Área No Universitaria, no estamos entrando en la parte Universitaria. Todavía no se produce esa integración que yo sí que creo que en el futuro se producirá. Lo lógico es que las herramientas y los recursos se aprovechen y la integración sea una realidad” (CA_TE, 5:10).

En el organigrama que presentamos a continuación (Figura 7.2) únicamente aparece la organización del Área No Universitaria que es la que nos interesa, pues es la que se ocupa de las evaluaciones del sistema educativo en las etapas de educación básica.

Figura 7.2 – Organigrama provisional de la ACCUEE

Fuente: elaboración propia

Según nos explica el Responsable del Área de Enseñanzas No Universitarias, el Departamento de Estadística “es una Jefatura de Sección y abarca todo el tema de análisis de datos, de información, tanto de las evaluaciones como datos administrativos” (CA_TE, 5:22). El Departamento de Informática da soporte a “los aplicativos informáticos tanto para recoger información – cuestionarios, formularios, aplicaciones para la corrección de las pruebas – como para la distribución y difusión de resultados – informes de centro, etc. –” (CA_TE, 5:22). Sobre la necesidad de estos dos negociados, el Responsable de las mismas sostiene que

“accedemos a mucha información. Necesitamos un análisis importante de información y a un nivel importante, aquí no hacemos exclusivamente estadística descriptiva y necesitamos un área, una sección en este caso, que sea especialista. Con el tema de Informática igual, nuestras evaluaciones pueden cambiar y necesitamos una agilidad para modificar las aplicaciones tanto de recogida de información como de suministro que nos hace tener una parte de Informática” (CA_TE, 5:27).

Por otra parte, la parte de la Evaluación Educativa

“la tenemos dividida en dos: la parte de Primaria y Secundaria y la parte de Evaluación Final de Bachillerato. ¿Por qué? Por la importancia que tiene la evaluación de Bachillerato y sobre todo cómo estamos a día de hoy con la incertidumbre. Normalmente en Evaluación Educativa había una persona que coordinaba, pero este año hemos decidido hacer dos porque la primera no tiene repercusión académica (la de 4º ESO todavía no la tiene) y la de Bachillerato no tiene repercusión académica aún pero sí de acceso a la Universidad” (CA_TE, 5:25).

Esta distribución de áreas y departamentos, para el Responsable de Enseñanzas No Universitarias “está hecha sobre la base de las necesidades” (CA_TE, 5:26).

En cuanto a los trabajadores y su distribución en la Agencia, según la Memoria de Actividades para el año 2015, la relación de Puestos de Trabajo en la Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria se aprueba por Decreto 271/2003 de 21 de octubre (BOC 4 noviembre de 2003) y, en la actualidad, esos puestos de trabajo en la ACCUEE han sido ocupados de la forma que se relaciona a continuación: Jefe de Servicio de la Agencia, Jefe de Sección, Jefe de Negociado, Auxiliar Administrativo y técnico laboral. Por otra parte, conforme al artículo 12 de la Ley 4/2012 de 25 de junio, las plazas del Instituto Canario de Calidad Educativa pasan a formar parte del organismo, estas son: Responsable de Programas no Universitarios, Jefe de Sección de Estadística, técnico educativo, coordinadores docentes en comisión de servicio (6), Jefe de Negociado Habilitación, técnico laboral, auxiliar administrativo. Está pendiente de la modificación de la Relación de Puestos de Trabajo del organismo incluyendo todas las plazas, adaptándola conforme a la nueva normativa, pero “hasta que no esté el decreto no puedo tener RPT. Hemos hecho una propuesta de modificación para que haya dos servicios, un Jefe de Servicio de Universitaria y otro de No Universitaria. Pero todo esto es posterior al Decreto” (CA_DA, 4:29).

En la Agencia encontramos fundamentalmente trabajadores de dos colectivos: personal funcionario y personal laboral. El Responsable del Área No Universitaria nos explica que

“el modelo es así porque hay una parte más de una estabilidad en los trabajos como puede ser la parte de Análisis de la Información y por tanto ese personal no son docentes sino personal de la Agencia; y toda la parte de las Evaluaciones Educativas y de Programas son profesorado que viene del aula, que conoce el sistema educativo, de las dos etapas. Se va buscando el perfil en función de las evaluaciones” (CA_TE, 5.30).

El personal laboral de la Agencia, suele incorporarse en Comisión de Servicios con temporalidad anual, y la forma de acceder es presentando un Curriculum Vitae y una entrevista con la Directora. Ella también puede despedir a estos trabajadores.

Según la última actualización del portal de Transparencia de la Consejería, la Agencia cuenta con un total de 14 empleados en activo.

7.2.3.5 Relación con la comunidad educativa

La relación de la Agencia con la comunidad educativa tiene diferentes sentidos y vertientes. Por un lado, la relación de la Agencia Canaria con el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y concretamente con el Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Por otro lado, está la relación con los diferentes agentes educativos. Esta segunda vertiente

encontramos la percepción de los centros con respecto a la propia Agencia y la percepción con las propias evaluaciones. Por último, la relación con la Inspección Educativa.

En cuanto a la **relación con el MECD**, el Responsable del Área No Universitaria afirma que tienen comunicación directa y abierta con INEE, pero muchas veces es unidireccional, “ellos nos dicen cómo tenemos que proceder. No nos preguntan cómo lo hacemos. Según me cuentan, hace bastantes años el ICEC fue precursor de ciertos temas y el Ministerio nos llamaba para ver cómo hacíamos ciertas cosas” (CA_TE, 5:84).

Este alejamiento con respecto a los órganos centrales es una constante en todas las comunidades autónomas seleccionadas como tendremos oportunidad de apreciar en la parte comparada.

La **relación con la comunidad educativa** es cordial pero distante, “los centros por lo general no quieren que se les evalúe” (CA_DA, 4:5). El antiguo ICEC facilitó el trabajo de la actual Agencia porque tenía buena reputación entre los agentes educativos, según el Responsable del Área No Universitaria “la comunidad educativa tiene muy presente lo que era el ICEC, no somos algo nuevo ni desconocido para ellos” (CA_TE, 5:31 – 32). Sin embargo, la Directora nos cuenta que “el otro día después de pasar las pruebas fui por un centro y me preguntaron que quién era. Y cuando les dije que era de la ACCUEE me preguntaron que eso qué es” (CA_DA, 4:7).

Sobre las propias evaluaciones, la Agencia recoge percepciones de los implicados, sin llegar algo sistemático. Con una de las evaluaciones del curso 2015 – 2016,

“cogimos todas las memorias del curso que hacen los centros educativos y en ella se les preguntaba sobre las evaluaciones que se habían hecho en 3º y 6º de primaria. Hemos volcado esa información y hemos hecho un análisis de cuál es la opinión de los centros acerca de las evaluaciones, qué dificultades se han encontrado, etc.” (CA_TE, 5:37)

Y a partir de esa recogida de opiniones y valoraciones de las evaluaciones externas “estamos intentando corregir esos aspectos que generaron dificultades de cara a las evaluaciones que vamos a hacer este curso” (CA_TE, 5:38). También recoge información a través de los centros de formación de profesorado.

Con la participación del profesorado en el diseño de las pruebas la Agencia se asegura una acogida menos brusca, porque son evaluaciones diseñadas por compañeros de profesión, otros docentes iguales que ellos (CA_TE, 5:35).

Desde la Agencia, a través de estos canales que mantienen abiertos con la comunidad educativa, existe una percepción de una falta de cultura de la evaluación. Según la Directora “el rechazo es antes del conocimiento” (CA_DA, 4:8). Y el Responsable del Área de la Evaluación del sistema No Universitario considera necesario “entrar en una dinámica

donde la comunidad educativa vea que es necesario evaluar. Muchas veces las Comunidades no entran a evaluar ciertos servicios o componentes del sistema porque como no hay cultura evaluativa habrá un rechazo” (CA_TE, 5:71). Para ello, prosigue el Responsable de estas evaluaciones, es importante que “la evaluación sea objetiva, transparente y enfocada a la mejora. Esto es una responsabilidad de las agencias que tenemos la responsabilidad de la evaluación del sistema educativo. Muchas veces los colectivos no participan en las evaluaciones porque no las entienden” (CA_TE, 5:71).

Por último, resulta importante conocer qué relación mantienen la Agencia con la **Inspección Educativa**. Y esta relación se define en dos niveles. Un primer nivel institucional en el que la Inspección participa en la elaboración de las pruebas “solemos llamar a un inspector, siempre por perfiles, que nos diga cómo ve la prueba, si hay que ajustarla o no, etc. Y todos los procesos se consultan con la Inspección General” (CA_DA, 4:23). Un segundo nivel competencial en la complementariedad con respecto a las evaluaciones. Según el responsable de las evaluaciones no universitarias, la información no fluye en los dos sentidos:

“nos interesa que toda la información que nosotros tengamos, evaluaciones educativas, de programas y sistema de indicadores, le llegue a los centros y a la Inspección y eso sirva de herramienta y de recursos para hacer su trabajo. Ahora falta la segunda parte, que es con ese seguimiento y la información de la Inspección, nosotros podamos alimentarnos de ello” (CA_TE, 5:62).

A pesar de esta falta de simbiosis informativa, reconoce que

“nuestra intención es ir unificando en el sentido de que a veces a nosotros nos interesa la cercanía y la información y el contacto que tiene la Inspección con su centro, y por otro lado, a la Inspección le interesa los análisis y los indicadores que nosotros proporcionamos del sistema y de los centros” (CA_TE, 5:62).

Por su parte, la Directora de la Agencia nos confirma que están trabajado en una nueva línea con la nueva Inspectora General: “por un lado, asesoramiento en todos los procesos que llevan a cabo para, por otro lado, supervisar lo que está llevando, evaluar” (CA_DA, 4:22).

7.2.4 Sentido de la política de evaluación

El sentido de las evaluaciones del sistema educativo canario aparece plasmado en la Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria, concretamente en el artículo 67, cuando se afirma que estas evaluaciones se orientarán “a la permanente adecuación de las mismas a las demandas sociales y a las necesidades educativas”. Más adelante se señala que las **finalidades** de la evaluación del sistema educativo son: a) contribuir a mejorar la calidad y la equidad de la educación; b) orientar las políticas

educativas; c) aumentar la transparencia y eficacia del sistema educativo; d) ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por las administraciones educativas; e) proporcionar información sobre el grado de consecución de los objetivos educativos españoles y europeos, así como del cumplimiento de los compromisos educativos contraídos en relación con la demanda de la sociedad española y las metas fijadas en el contexto de la Unión Europea; y f) mejorar los rendimientos escolares del alumnado, contribuir a la disminución del fracaso escolar y del abandono escolar temprano.

Es especialmente significativo que ya desde la norma se asuma que las evaluaciones van a orientar la política educativa (finalidad b), porque detrás de esta finalidad se encuentra una intencionalidad de control y seguimiento del sistema, lo que también se ha revelado como la evaluación como proceso de intervención política. Esto puede suponer una evaluación enfocada hacia la regulación de los procesos en enseñanza y aprendizaje, introduciendo de esta forma la orientación política en las evaluaciones, alejándose por lo tanto de las intencionalidades formativas y netamente pedagógicas.

Esta doble función de rendición de cuentas y mejora, se traslada perfectamente a los discursos de los responsables. De una parte, la Directora de la Agencia defiende que “lo que hay que hacer es cambiar el discurso. La evaluación es necesaria porque tenemos que rendir cuentas a la sociedad en lo que hacemos y es la que nos paga” (CA_DA, 4:24) y a continuación de forma retórica se pregunta “¿Hay que mejorar? Por supuesto que hay que mejorar” (CA_DA, 4:24). De otra parte, el responsable de las evaluaciones no universitarias, sostiene que

“la evaluación debe servir para la mejora, no es solo obtener resultados y analizarlos, sino sacar propuestas de mejora. Lo ideal para nosotros es que toda la política educativa (programas y proyectos que surjan) tengan detrás no sólo la parte de evaluación, sino que provengan a su vez de otras evaluaciones y otros análisis que son los que apoyarán hacer un tipo de política u otra; y sobre todo, sostener en el tiempo ese tipo de política” (CA_TE, 5:89).

Y propone ir más allá, sugiere una reflexión en torno al futuro de las evaluaciones del sistema educativo,

“aunque se lleva mucho tiempo hablando de evaluación, yo creo que es el momento perfecto para decir ¿qué queremos para los próximos 50 años, ¿queremos repetir?, ¿queremos seguir haciendo los mismos análisis de PISA, seguir haciendo a nivel de Comunidades Autónomas haciendo las mismas evaluaciones diagnósticas para llegar a las mismas conclusiones?, o ¿queremos darle un valor añadido? Y entiendo que todos queremos esto mismo” (CA_TE, 5:90)

A estas finalidades hay que sumarle la dimensión prospectiva de la evaluación del sistema educativo, una dimensión que según la norma facilita “la adaptación del sistema educativo a los cambios sociales y educativos, sin perder de vista las singularidades de Canarias y sus aspiraciones como sociedad” y tiene como objetivos: a) analizar las implicaciones educativas de los cambios en los ámbitos sociales, económicos, demográficos, tecnológicos, científicos, productivos, culturales, pedagógicos, ambientales, normativos y organizativos que afectan al aprendizaje, la formación y la educación de las personas y proporcionar elementos para mejorar e innovar las políticas educativas; y b) orientar las actuaciones en materia de gestión del cambio y de promoción del liderazgo educativo.

En otro orden de cosas, durante las entrevistas semiestructuradas se quiso recoger el testimonio de los implicados en las evaluaciones sobre si consideraban que las evaluaciones autonómicas que ellos mismos diseñaban e implementaban, estaban influenciadas y de qué manera por las evaluaciones internacionales. El testimonio del responsable de las evaluaciones del sistema básico canario es relevante porque manifiesta que esta influencia existe desde el momento en el que “las últimas evaluaciones realizadas aquí en Canarias que son las evaluaciones de diagnóstico y las evaluaciones individualizadas que parten de marcos nacionales, y éstos tienen una relación directa con las evaluaciones internacionales” (CA_TE, 5:47). Esta influencia se puede analizar desde dos perspectivas. Una positiva pues “son organismos muy potentes y pueden generar muchas mentes pensantes y se presupone que la calidad técnica es buena y tener eso como referencia es positivo” (CA_TE, 5:48). Y otra negativa, porque “el empuje de la rueda de PISA nos está llevando a que tengamos que arar por ahí, que eso sea lo importante, que eso sea prácticamente lo único” (CA_TE, 5:67), teniendo en cuenta que las evaluaciones internacionales, que fueron una revolución en los años 90 cuando surgen, “ya no aportan información nueva. Meten más variables, meten más competencias, pero realmente no hay información nueva, novedosa, distinta a la que había hace cinco, seis, siete u ocho años” (CA_TE, 5:51).

7.2.5 Programas de evaluación

Dentro de esta dimensión estudiaremos los parámetros necesarios para delimitar las actuaciones de esta Comunidad Autónoma en el campo de las evaluaciones sobre su sistema educativo básico. Los parámetros a tener en cuenta pretenden dar respuesta a las preguntas que debe responder cualquier programa: dimensiones de la evaluación (¿qué evalúan?), los instrumentos y estrategias de recogida de información (¿cómo evalúan?), la difusión de los resultados (¿cómo se difunden los resultados?), uso de los resultados (¿para

qué evalúan?) y temporalidad de la evaluación (¿cuándo evalúan y cada cuánto evalúan?). Además, analizaremos el sistema de indicadores autonómicos que, sin ser una evaluación tal y como la entendemos en esta investigación porque no termina con un proceso de toma de decisiones, sí que es otra herramienta útil a tener en cuenta para conocer el sistema educativo básico.

7.2.5.1 Dimensiones de las evaluaciones

En el Plan Estratégico de la Agencia para el periodo 2014 – 2016 (ACCUEE, 2014), dentro del ámbito de las enseñanzas no universitarias, la Agencia persigue dos objetivos estratégicos, por un lado, “desarrollar programas de evaluación e indicadores para la mejora del sistema educativo canario”, y por otro lado, “disponer de estudios e informes que permitan conocer el estado del sistema educativo canario en el ámbito de las enseñanzas no universitarias”. Para alcanzar el primer objetivo estratégico se proponen tres acciones: 1) planificación, elaboración y realización de proyectos nacionales e internacionales, 2) elaboración del sistema de indicadores de la educación, y 3) ayuda, colaboración y asesoramiento en los procesos de autoevaluación de centros. Para alcanzar el segundo objetivo estratégico, se han diseñado dos acciones, por un lado, colaborar con los distintos agentes implicados para la elaboración de informes y estudios, y por otro lado, realizar y difundir estudios y publicaciones sobre el estado del sistema educativo.

Con el fin de alcanzar estos objetivos y teniendo en cuenta las finalidades de la Agencia, en el año 2015 se llevaron a cabo evaluaciones de carácter autonómico (Evaluación Piloto de 3º de Primaria) e internacional (PIRLS 2016, TIMMS 2015 y PISA 2015). Para el año 2016, en el Plan de Actuaciones de la Agencia, aparecen previstas la Evaluación de diagnóstico 3º de Primaria y la Evaluación de diagnóstico de 6º de Primaria. Sin embargo, estas evaluaciones no son iniciativa de la Agencia, sino que emanan de normativa estatal.

El testimonio de los responsables políticos y técnicos de las evaluaciones del sistema básico canario, han sido de gran utilidad en este punto porque nos han permitido incorporar algunas dimensiones del sistema que están empezando a ser tenidas en cuenta. Así es el caso de la **evaluación de programas y proyectos educativos** que desarrollan las administraciones públicas. La Directora de la Agencia nos adelanta, “estamos intentando hacer un mapa de los proyectos que tiene la Consejería, cuáles son propios y cuáles financiamos” (CA_DA, 4:12). El responsable de las evaluaciones no universitarias señala que “hay poca evaluación de impacto de los programas. Hay mucha evaluación de implementación, de resultados incluso, pero muy poca de impacto” (CA_TE, 5:24), así que

“estamos apostando bastante por esta parte, porque vemos que las evaluaciones que se están haciendo de programas son evaluaciones demasiado basadas en opiniones y no tanto en datos e información” (CA_TE, 5:23). Antes de que la Agencia asumiera estas evaluaciones “las llevaban los servicios que desarrollaban e implementaban esos programas”. Actualmente, según el testimonio del responsable de estas evaluaciones, la Agencia está diseñando las propuestas de evaluación de tres programas,

“uno es el programa del Impulso de Lenguas Extranjeras (bilingüismo en los centros, porcentaje del currículum en inglés...). Otro programa es la Detección Temprana de Dificultades en Lectura, Escritura y Matemáticas a partir de Infantil de 5 años, 1º, 2º y 3º de Primaria, este programa está comenzando este curso. El tercer programa es el que tiene que ver con las Nuevas Tecnologías, que es también nuevo de este curso, aunque viene de atrás, que tiene que ver con la integración de las TIC en el aula, formación de profesorado, recursos, elaboración de recursos...” (CA_TE, 5:45).

La Agencia también tiene en marcha un proyecto de **evaluación de la Inspección educativa**. La Directora de la Agencia lo explica de la siguiente forma

“la Inspección Educativa nos ha pedido que se evalúe externamente el funcionamiento de la Inspección. Quiere que hagamos un protocolo (que lo vamos a hacer con la Inspección General) viendo su hoja de ruta anual y sus competencias normativas, y empezar a sacar indicadores que nos permitan hacer una evaluación externa, seria y rigurosa de la Inspección” (CA_DA, 4:21).

La **evaluación de docentes y de centros educativos** actualmente no se realiza ni se prevé realizar en un futuro próximo dentro de la Agencia. La Directora diferencia entre la evaluación a docentes y a centros, defiende que “a centros se puede hacer” (CA_DA, 4:20), pero “el profesorado es más complicado de evaluar porque, ¿de qué manera mides la docencia” (CA_DA, 4:18) señalando que “por los resultados [de los estudiantes] no puede ser, porque los contextos condicionan los resultados y no son culpa de los profesores” (CA_DA, 4:19).

Las **evaluaciones de estudiantes**, que sí son tenidas en cuenta por la Agencia, también son objeto de atención por parte de los responsables de las mismas. Así, afirman que “desde el curso 2011 – 2012 no se ha hecho evaluaciones distintas a las que está marcando la normativa estatal a nivel de evaluación educativa” (CA_TE, 5:44). A este respecto la Directora sostiene que

“una vez que haya gobierno y se sepa que va a pasar con la LOMCE, intentaremos retomar nuestras políticas de la evaluación diagnóstica, que para nosotros es fundamental una en 2º de la ESO, muestral que no hace falta que sea censal, y sí queremos hacerla. Y también estamos estudiando la elaboración, empezamos el año pasado, un protocolo para evaluar el tránsito de Infantil a Primaria” (CA_DA, 4:33).

El Responsable de las Evaluaciones No Universitarias, finaliza su reflexión en torno a las dimensiones de las evaluaciones del sistema educativo, haciendo un alegato en defensa de una evaluación más sistémica, porque “el sistema sigue sin estar evaluado” (CA_TE, 5:65). Haciendo autocrítica reconoce que “hay aspectos que a día de hoy están influyendo directamente en los resultados y en el producto de ese sistema educativo que no estamos incluyendo dentro de las evaluaciones” (CA_TE, 5:58). Prosigue su razonamiento afirmando que “estamos evaluando un producto [estudiantes] y encima no lo hacemos de forma completa [sólo evalúan tres competencias]. Y estamos tomando decisiones sobre la base de ese resultado final que ni siquiera es completo. Por tanto, efectivamente las evaluaciones que estamos haciendo del sistema son muy limitadas e incompletas” (CA_TE, 5:66). Termina con una propuesta de evaluación sistémica defendiendo que

“si afirmamos que el sistema lo componen muchos agentes y muchas variables, lo lógico sería evaluar también esos procesos, las interacciones entre los agentes, etc., el profesorado, los equipos directivos, los servicios de apoyo, la inspección educativa, los equipos de orientación, las asesorías de los centros de profesorado, la propia Agencia, etc., todos tenemos que ver con el sistema y todos afectamos al sistema” (CA_TE, 5:69).

7.2.5.2 Sistema de indicadores

Actualmente Canarias no tiene desarrollado su Sistema Autonómico de Indicadores de la Educación. El ICEC sí desarrolló un sistema de indicadores cuyo documento base, según el responsable de las evaluaciones no universitarias, “es de 1999, incluso anterior al Sistema Nacional de Indicadores” (CA_TE, 5:39 – 40). Este sistema de 1999 era muy amplio y se fue ajustando “tanto que al final se convirtió en el Sistema Nacional de Indicadores adaptado a Canarias” (CA_TE, 5:41). El proyecto se abandonó en el año 2009, último año publicado, y “el curso pasado empezamos a retomar este tema. Ahora hemos actualizado el sistema de indicadores teniendo en cuenta el nacional y el que había autonómico y ahora falta alimentarlo, es decir, construir todos esos indicadores a partir de la información” (CA_TE, 5:41).

7.2.5.3 Instrumentos y estrategias de recogida de información

Los instrumentos y estrategias de recogida de información varían en función de la prueba. A continuación, se detallarán los correspondientes a las evaluaciones realizadas directamente por la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa.

El caso de las evaluaciones de 3º es más flexible porque la LOMCE establece que estas evaluaciones serán individualizadas y se realizarán “según dispongan las Administraciones educativas” (art. 20.3), por lo tanto, dado que no han realizado otras evaluaciones en los

últimos dos años y asumiendo que no son iniciativa propia de la Comunidad, la tendremos en cuenta para el análisis de los parámetros de instrumentos y estrategias de recogida de información y temporalidad de las evaluaciones.

Evaluación diagnóstica 3º Primaria

Como ya hemos comentado anteriormente, las pruebas de tercero de Primaria están previstas en la LOMCE y son de desarrollo autonómico, que en el caso canario el responsable de estas pruebas es la Agencia. Estas pruebas versan sobre las competencias en comunicación lingüística y en competencia matemática, en las que se comprueba el grado de dominio de las destrezas, capacidades y habilidades de expresión y comprensión oral y escrita, cálculo y resolución de problemas.

Para evaluar estas competencias, se han diseñado dos tipos de instrumentos: pruebas de evaluación de competencias y cuestionarios de contexto. En cuanto a las pruebas de evaluación de las competencias, según el Marco General de esta evaluación, las pruebas de rendimiento son pruebas “constituidas a partir de casos o situaciones que sirven como base para la interrogación, y que en la medida de lo posible remiten a situaciones similares a las que el alumnado puede encontrar en su vida personal o social” (INEE, 2015, 9). Las preguntas formuladas a partir de cada situación-problema van dirigidas, en líneas generales, a comprobar el grado de dominio de las destrezas, capacidades y habilidades objeto de la evaluación. En cada unidad de evaluación se presenta una situación o caso mediante un estímulo a partir del cual se plantea un conjunto de cuestiones que se encuadran en alguno de los siguientes formatos: respuesta cerrada, respuesta construida, respuesta semiconstruida y respuesta abierta. Para aplicar estas pruebas, la ACCUEE, siguiendo las indicaciones del Instituto Nacional de Evaluación Educativa del Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte, ha diseñado los siguientes materiales (INEE, 2015, 11):

- Cuadernillos para el alumnado conteniendo las respectivas pruebas, con espacios claramente indicados donde éste pueda consignar las respuestas.
- Grabaciones en audio correspondientes a textos que formen parte de la prueba, para ser reproducidas mediante los dispositivos adecuados.
- Medios de audio que permitan grabar las entrevistas correspondientes a las pruebas de expresión oral, en su caso.
- Manual de instrucciones, incluyendo las normas de aplicación, plantillas de corrección y hojas de anotación de incidencias para los aplicadores.

- Criterios de corrección y puntuación para todos los ítems, (codificación) de tal manera que inequívocamente se indica a los correctores cómo han de calificar las respuestas del alumnado.

Por otra parte, los cuestionarios de contexto incluyen una serie de preguntas a través de las cuales se recoge información suficiente para el estudio de las variables del contexto socioeconómico y cultural del alumnado y de los centros, de los procesos y los recursos educativos asociados a la adquisición de las competencias evaluadas. Estos cuestionarios se aplicarán a la dirección de los centros, a las tutoras o tutores del alumnado objeto de la evaluación, a las familias y al alumnado. Según la Resolución que regula la aplicación de estas pruebas en el curso 2015 – 2016, los cuestionarios de la dirección, de las tutoras o tutores del grupo y del alumnado se cumplimentan telemáticamente. El cuestionario de contexto para las familias se puede completar telemáticamente desde el centro educativo o en formato “papel”.

Los cuestionarios son el principal instrumento de evaluación que utiliza la Agencia, tal y como reconoce el Responsable del Área No Universitaria: “casi toda la información se recopila a través de cuestionarios o de información administrativa” (CA_TE, 5: 82). Es más, en las evaluaciones a estudiantes, además de los cuestionarios que aporta el Ministerio (estudiantes, familias y dirección de centro), desde Canarias “incorporamos un cuestionario de profesorado que también lo incorporaba TIMSS y PIRLS y que ahora lo incorpora PISA” (CA_TE, 5: 56).

Como podemos observar, la mayoría de los instrumentos utilizados son propios de metodologías cuantitativas, se basan en datos estadísticos o indicadores cuantitativos, quedando los instrumentos y estrategias de recogida de información cualitativos relegados a un segundo plano. El Responsable del Área No Universitaria sugiere una explicación en dos sentidos,

“[por un lado] hacer análisis cualitativo que conlleven observaciones, entrevistas, casi siempre va a ser más dilatado en el tiempo y más costoso. Y por otro lado que hay toda una campaña, y creo que está fomentado con PISA, de convertir todo en algo cuantitativo, en un número, que las opiniones no sirven... El número no se rebate (cuando detrás puede haber un modelo econométrico que se cae) y la parte cualitativa como está sobre la base de una serie de opiniones y muchas veces es limitada la cantidad de personas a la que puedes hacer eso, pues muchas veces rebaten” (CA_TE, 5:83).

En su opinión sería “interesante el complementar. Hay cosas cuantitativas que somos incapaces de explicar, que si tuviésemos información cualitativa seríamos capaces de explicar. Y al revés” (CA_TE, 5:83).

Además, se observa una sobre exposición de los estudiantes a las evaluaciones, siendo estos el principal elemento analizado a la hora de evaluar el sistema educativo. A tal respecto, desde la Agencia se entiende que “el problema es que se pone el peso exclusivamente en el producto final. Se trata de evaluar el producto final y no el proceso” (CA_TE, 5:64).

7.2.5.4 Difusión de los resultados

Según el artículo 67.4. de la Ley 6/2014, los resultados de la evaluación general del sistema educativo “se plasmarán en un informe bianual que se hará público y del que serán informados tanto el Parlamento de Canarias como el Consejo Escolar de Canarias”. Con respecto a las evaluaciones de diagnóstico de tercero de Primaria, la normativa establece que los centros reciban un avance de resultados que consta de un informe detallado, por niveles de rendimiento, en el que se recoge el porcentaje de alumnas y de alumnos situados en cada nivel, en relación a la Comunidad Autónoma de Canarias. Por otra parte, a las familias se les facilita el informe individualizado de sus hijos.

Por lo tanto, y siguiendo el testimonio del Responsable del Área No Universitaria, la Agencia realiza informes a tres niveles,

“el informe general de resultados que va a la Consejería (que se presenta en el Parlamento) que es el que está en la web. Luego tenemos el informe de familias que empezamos a hacerlo el curso pasado, tiene la información de lo que han contestado las familias en sus cuestionarios (tipología de las familias, comentarios sobre el centro, metodología, recursos, clima escolar, satisfacción, etc.). También tenemos informes de centro particular y los informes individualizados de los estudiantes” (CA_TE, 5:76).

El acceso a estos informes está limitado a los interesados directos, con algunas particularidades, por ejemplo, “el centro y el equipo directivo, acceden al informe de cada estudiante y de las familias” (CA_TE, 5:77) y “los centros no acceden a la información de otros centros, pero la Inspección sí a la información de los centros de su zona” (CA_TE, 5:74). Y a los centros “sólo se les da la información de su centro y de Canarias” (CA_TE, 5:73).

Más allá de los informes, la Agencia difunde a través de su página web y está disponible en el correo electrónico (CA_TE, 5:72). Pero la otra iniciativa de difusión de resultados importante son las reuniones. El Responsable de las evaluaciones no universitarias sostiene que suelen tener “reuniones internas con Inspección Educativa para difundir esos resultados y con los equipos directivos antes y después de las evaluaciones” (CA_TE, 5:72). Las reuniones con los equipos directivos se hacen conjuntamente “normalmente desde los centros de profesorado. Se les enseña los aspectos fundamentales del informe general, se

les explica qué van a encontrar en los informes de centro, y cómo pueden aprovechar esa información para sus programas de mejora” (CA_TE, 5:78).

Desde la Agencia creen que en lo que a difusión se refiere, los esfuerzos deben ir centrados a

“hacer pedagogía, difusión, no sólo de los resultados sino de la cultura de la evaluación. Esto son procesos a medio y largo plazo, es entrar en una dinámica donde la comunidad educativa vea que es necesario evaluar. Muchas veces las Comunidades Autónomas no entran a evaluar ciertos servicios o componentes del sistema porque como no hay cultura evaluativa, como no las entienden, habrá un rechazo. (...) Esto es una responsabilidad de las agencias que tenemos la responsabilidad de la evaluación del sistema educativo” (CA_TE, 5:71).

La reflexión continúa en torno a la cantidad y a la calidad de la información. En este sentido, reconocen que necesitan “dar más información que la actual, porque parece que ya no aportamos información nueva” (CA_TE, 5:61). Y el problema no está tanto en que la información no llegue, “sino que esa información se esté usando y cuál es la utilidad y la eficacia de esa información que está usando para sus proyectos de mejora” (CA_TE, 5: 79). Lo que nos lleva directamente al siguiente epígrafe.

7.2.5.5 *Uso de los resultados*

El artículo. 67.7 de la Ley 6/2014 establece que “los resultados de las evaluaciones del sistema educativo (...) [no] puedan ser utilizados para valoraciones individuales del alumnado o para justificar valoraciones de los centros sin tener en cuenta sus características y su contexto, especialmente la situación socioeconómica y cultural de las familias y el alumnado que acogen”. Además, en el artículo 68.2 de la misma norma, para el caso de las evaluaciones de diagnóstico, la ley establece que “los resultados de estas evaluaciones serán públicos y no podrán estar referidos a ningún centro concreto ni tampoco al alumnado que curse sus estudios en ellos”; por otro lado, la Resolución que regula la aplicación de las pruebas para el curso 2015 – 2016⁷⁴, en su Instrucción Décima establece que “en ningún caso los resultados de la evaluación podrán ser utilizados para el establecimiento de clasificaciones de los centros”.

La Agencia, a través de los informes de resultados (sobre todo a través del informe general), contempla recomendaciones y propuestas. En este sentido, desde la Dirección se alega que las recomendaciones suelen atender al “rumbo tienen que tomar algunos programas o proyectos para que sean más efectivos” (CA_DA, 4:16), pero reconocen que

⁷⁴ Resolución del Viceconsejero de Educación y Universidades de fecha 11 de febrero de 2016 por la que se dictan las instrucciones para las pruebas de evaluación individualizada de tercero de Educación Primaria, así como de la evaluación final individualizada de sexto de Educación Primaria, en los centros educativos de la Comunidad Autónoma de Canarias durante el curso académico 2015-16

no es una tarea exenta de riesgos “porque si un programa lleva funcionando tiempo y se creó sin un sistema de indicadores de evaluación o de seguimiento, no puedes evaluarlo, pero puedes hacer recomendaciones de mejora” (CA_DA, 4: 16). En el informe general, las propuestas suelen orientarse “en el sentido de ‘vemos que aquellos centros con estas características o aquellos estudiantes con estas características obtienen mejores resultados, así que sería recomendable...’, estas recomendaciones son públicas” (CA_TE, 5:81).

Al ser preguntados sobre si tienen evidencias de que las evaluaciones estén contribuyendo de manera clara a la mejora real del sistema, desde la Agencia se defienden aduciendo que

“es una obligación legal de que a partir de los resultados de las evaluaciones ellos deben organizar planes de mejora e integrarlos dentro de sus programaciones generales anuales. ¿Lo están haciendo? Seguro que sí, nosotros no accedemos porque quien controla esa parte es la Inspección Educativa. Pero si eso está implicando una mejora, no lo sabemos” (CA_TE, 5:55).

Y hacen autocrítica declarando que “estamos poniendo mucha carne en ciertas variables y aspectos que van a mejorar esas dos o tres competencias, pero a lo mejor no mejoran en global” (CA_TE, 5:68). En este sentido, apuestan por un acercamiento entre las evaluaciones externas y la investigación educativa, mundos que, a su juicio, están muy distanciados y

“es una pena, porque no se está aprovechando lo suficientemente bien la investigación educativa que ya existe, a la hora de tomar decisiones en materia de política educativa. La política educativa a veces nace de ideas, de experiencias, pero no está tan fundamentada” (CA_TE, 5:53).

Además, aseguran que tienen pasos también en otra dirección, “y este paso es pasar a estudios y análisis longitudinales, aprovechando mucha de la información que ya tenemos. A veces no es falta de información, sino falta de explotar y usar la información que tienes” (CA_TE, 5:52).

Por último, en ninguna de las fuentes consultadas se explicita que las evaluaciones del sistema vayan a tener impacto en la dotación presupuestaria de los centros o en forma de incentivos económicos para los docentes.

7.2.5.6 Temporalidad de las evaluaciones

Dado la particular situación que vive actualmente Canarias con la fusión de las dos unidades de evaluación en una sola Agencia, las evaluaciones que ha desarrollado en el ámbito básico se reduce a la evaluación diagnóstica que tiene una periodicidad anual y cuyo calendario es aprobado por Resolución del Viceconsejero correspondiente y que aparece recogido en la siguiente tabla para el curso 2015 – 2016 (Tabla 7.13).

Tabla 7.13 – Meses de realización de las recogidas de datos para las evaluaciones del curso 2015 – 2016 en Canarias

Programa de evaluación	Meses
Evaluación diagnóstica de 3º de Primaria	Aplicación de cuestionarios – Marzo y Abril
	Aplicación de las pruebas – Mayo

Fuente: elaboración propia

En este caso, no existe saturación de evaluaciones ya que Canarias únicamente realiza esta evaluación, y la de sexto de Primaria, sobre su sistema educativo.

De los testimonios recogidos en las entrevistas realizadas a los responsables de las evaluaciones del sistema educativo básico canario, destaca sobre las demás la reflexión de uno de ellos cuando sostiene que “el hecho de que las evaluaciones se hagan en abril – mayo y los resultados salgan en junio – julio, no facilita la toma de decisiones en los centros” (CA_TE, 5: 85). En este sentido, el propio responsable de las evaluaciones no universitarias, razona sobre la temporalidad de la siguiente forma,

“creo que las evaluaciones tienen que dar una información rápida de los centros y sus resultados. Otra cuestión distinta es en qué momento hacemos la evaluación a los estudiantes. (...) Hacerla muy pronto implica que a lo mejor ciertos aspectos competenciales no estén tratados y si la retrasamos mucho, retrasamos la información” (CA_TE, 5:86).

A pesar de no existir un momento idóneo, la toma de decisiones se hace cuando se dispone de la información y no existe saturación de evaluaciones en el calendario escolar.

7.2.6 Conceptualización sistémica y espacios de mejora

Esta dimensión pretende enfrentar la teoría y la práctica. Por una parte haremos referencia a qué entienden los responsables de la evaluación del sistema educativo por esta misma, cómo la definen, cómo la entienden sin las limitaciones propias del contexto socioeconómico y político. Por otra parte, una vez que han expuesto qué entienden por evaluación del sistema educativo, describiremos a través de sus propios testimonios qué necesidades de mejora encuentran en su región, es decir, qué tendrían que realizar para acercarse a su idea de evaluación del sistema educativo.

7.2.6.1 Conceptualización de la evaluación del sistema educativo

Desde la Dirección de la Agencia se entiende que una evaluación completa del sistema educativo tendría que tener en cuenta a los centros, al profesorado, ver “cómo influyen las familias, la propia administración, los programas y los proyectos (...) y ver si la suma de

todas las partes nos lleva a la evaluación general del sistema, lo mejora o no” (CA_DA, 5:69).

7.2.6.2 Necesidades de mejora

Las necesidades de mejora las tienen perfectamente claras en el caso canario. Para empezar, apuestan por una reflexión en torno al futuro de las evaluaciones, de si quieren seguir por la misma línea que hasta ahora, o si por el contrario creen que ya no obtienen información relevante y hay que reorientar las políticas, porque reconocen que “hay aspectos que a día de hoy están influyendo directamente en los resultados y en el producto de ese sistema educativo que no estamos incluyendo dentro de las evaluaciones” (CA_TE, 5:58), y por lo tanto,

lo lógico sería evaluar también esos procesos, las interacciones entre los agentes, etc., entra el profesorado, los equipos directivos, los servicios de apoyo, la inspección educativa, los equipos de orientación, las asesorías de los centros de profesorado, etc., la propia Agencia, todos tenemos que ver con el sistema y todos afectamos al sistema (CA_TE, 5:69).

Pero va todavía más allá y reconoce que tendrían que evaluar también “el propio diseño y estructura del sistema educativo, los procesos, el impacto de todo lo que estamos haciendo, todas las políticas que tenemos alrededor...” (CA_TE, 5:87).

Por otra parte, desde la Agencia se apuesta por una mayor utilización de las investigaciones educativas, porque “estamos poniendo mucha carne en ciertas variables y aspectos que van a mejorar esas dos o tres competencias que evaluamos, pero a lo mejor no mejoran en global [el sistema]” (CA_TE, 5:68). Para esta tarea, las investigaciones educativas pueden serles útiles porque actualmente “no se está aprovechando lo suficientemente bien la investigación educativa que ya existe, a la hora de tomar decisiones en materia de política educativa. La política educativa a veces nace de ideas, de experiencias, pero no está tan fundamentada” (CA_TE, 5:53), y además apuestan por incluir los estudios longitudinales.

Por último, también tienen que mejorar de cara a la comunidad educativa, de esta forma, admiten que deben “difundir, informar y hacer esa pedagogía, primero interna (hacia dentro del sistema, hacer que vean la evaluación como importante desde los diferentes servicios de la administración) y luego externa (hacia la comunidad educativa)” (CA_TE, 5:88).

7.2.7 Resumen sintético sobre los parámetros e indicadores relativos a Canarias

Los parámetros e indicadores analizados nos presentan una Comunidad inmersa en un cambio organizativo y político a nivel de las políticas de evaluación que nos posiciona en una actitud de prudencia y cautela a la hora de extraer conclusiones.

A raíz de lo expuesto en este primer análisis descriptivo del sistema educativo no universitario canario y de los programas y las políticas de evaluación, estamos en condiciones de afirmar que Canarias es una Comunidad más preocupada por conocer cómo está funcionando su sistema universitario que su sistema básico. La fusión de las dos unidades de evaluación ha significado un protagonismo mayor para las políticas de evaluación universitarias, relegando los programas del antiguo ICE a un actual ostracismo difícil de entender. Además, desde el punto de vista de la transparencia y la accesibilidad de la información, estamos ante una región que de momento tiene poco desarrolladas este tipo de iniciativas, aunque su disposición es buena la publicación de sus documentos en el portal web aún está en proceso de resolverse satisfactoriamente.

En primer lugar, el desarrollo normativo de las políticas de evaluación ha sufrido una importante renovación y es bastante reciente. La aprobación de Ley Canaria de Educación no Universitaria en el año 2014 ha configurado un nuevo marco normativo que está aún en pleno desarrollo, y por lo tanto, no tenemos por el momento normativa que desarrolle a fondo lo previsto en la nueva ley. Por su parte, Canarias no cuenta con un marco general de evaluación, es decir, un documento que diseñe y organice la política educativa en un periodo de tiempo relativamente extenso y que dote de continuidad a los programas de evaluación.

En segundo lugar, todavía es pronto para determinar la autonomía de la actual Agencia, puesto que ha entrado en funcionamiento hace escasos dos años, sin embargo, sobre la base de los indicadores analizados, podemos afirmar que, aun siendo dependiente de la Administración educativa organizativa y económicamente, tiene un todavía potencial alto grado de autonomía en el funcionamiento ordinario y en las decisiones sobre el diseño y el desarrollo de evaluaciones del sistema.

En tercer lugar, aunque entraremos más de lleno en el siguiente párrafo de programas de evaluación, las evaluaciones del sistema educativo básico canario manifiestan una clara intencionalidad hacia la mejora del sistema, con una intencionalidad igualmente directa de orientar las políticas educativas y por lo tanto, una concepción de la evaluación como elemento de intervención política. Además, esta idea se refuerza con la incorporación de la prospectiva como una dimensión más de la Agencia, pues se explicita el fin de explorar o

de predecir el futuro en materia educativa, algo fundamental si se quiere intervenir políticamente. Si bien es cierto, que el sentido de la política evaluativa canaria todavía está por contrastar pues, como veremos a continuación, apenas han desarrollado programas de evaluación propios.

En cuarto lugar, los programas de evaluación nos presentan un sistema infraevaluado desde el punto de vista competencial autonómico, aunque sí que somete al sistema a las evaluaciones internacionales de las que forma parte España y el INEE. La relación y la coordinación de la Agencia con la Inspección, es todavía incipiente y están trabajando en una mejora de las mismas, y de momento es embrionaria y no posibilita un conocimiento más exhaustivo de las diferentes dimensiones del sistema. Por otra parte, Canarias no cuenta con un Sistema Autonómico de Indicadores de la Educación, una decisión política que no debería influir en el conocimiento sobre el sistema pues ya se recogen datos a nivel nacional con muestra autonómica, pero que vuelve a poner de manifiesto una falta de interés, o quizás de capacidad, por conocer el sistema educativo básico desde la Administración educativa canaria.

Por último, y a modo de resumen, Canarias desarrolla una evaluación de su sistema educativo todavía lejana al carácter holístico y sistémico que buscamos en esta investigación, pero que seguramente se vaya fortaleciendo a medida que las nuevas políticas educativas y de evaluación del gobierno canario vayan asentándose, pues el buen trabajo desarrollado en el antiguo ICE permite confiar en que esto sea así.

7.3 Comunidad Autónoma de Cataluña

7.3.1 Contexto

En este apartado de Contexto, realizaremos una foto fija sobre la base de algunos indicadores que nos puedan ser útiles para delimitar el marco en el que se desarrollan las políticas educativas de evaluación en esta Comunidad Autónoma. Este contexto lo enmarcaremos tanto desde el punto de vista del contexto general (Tabla 7.14) como desde el punto de vista del contexto educativo no universitario (Tabla 7.15). Hablamos de contexto educativo “no universitario” en vez de contexto educativo “básico” porque la información aparece así recogida por las propias Comunidades Autónomas, siendo conscientes de que el grueso del sistema no universitario es el sistema básico.

Cataluña, o Catalunya, considerada como “nacionalidad histórica” española, es la sexta Comunidad Autónoma más extensa en territorio, y la segunda en población. Administrativamente está compuesta por cuatro provincias, Barcelona, Girona, Lleida y

Tarragona, y por más de novecientos municipios. Su capital y ciudad más poblada es Barcelona. Mantiene frontera con Francia y Andorra. Está considerada como uno de los motores económicos y productivos de España, junto con Madrid, Navarra y País Vasco.

7.3.1.1 Contexto general

En el apartado de los parámetros de Contexto General, los indicadores demográficos nos presentan, en primer lugar, en una extensión territorial de más de treinta y dos mil kilómetros cuadrados, con una densidad de población de 230 habitantes por kilómetro cuadrado y una población rural del 4,6%.

En segundo lugar, su población es de más de 7 millones de habitantes, con un crecimiento relativo a 15 años vista (2014 – 2019) negativo (-3%), lo que quiere decir que la pirámide demográfica catalana tenderá a envejecer en los próximos tres lustros, algo más de un cambio generacional en las etapas educativas obligatorias. Por otra parte, alrededor de 1 de cada 3 habitantes es menor de 30 años (32,5%), un dato que debe ayudarnos a situar las políticas educativas en una posición prioritaria.

Tabla 7.14 – Parámetros e indicadores relativos al parámetro de Contexto General catalán

Demografía	Población total	7.398.523
	Crecimiento relativo proyectado 2014 – 2029	-3
	Extensión territorial	32.091
	Densidad de población	230,55
	Población de 0 a 29 años	32,5
	Población rural	4,6
	Tasa de activos	62,26
	Tasa de parados	17,42
	Tasa de paro juvenil	37,64
Crecimiento económico y bienestar	PIB per cápita	27.663
	Gini 2012	0,31
	Renta anual neta media	12.283
	Esperanza de vida al nacer	83,1
	Riesgo de pobreza o exclusión social	19,8
	Satisfacción media con su vida	7,1
	Sentido y propósito de la vida	7,6

Fuente: elaboración propia

En tercer lugar, la tasa de población activa es del 62,26% y la tasa de parados desciende hasta el 17,42%, muy por debajo de la media nacional situada en el 21%. Más alarmante es la tasa de paro juvenil situada en el 37,64% teniendo en cuenta que, como acabamos de ver, uno de cada tres catalanes es joven. Aun así, este dato de paro juvenil está por debajo de la media española (46,5%).

Por su parte, los indicadores de crecimiento económico y bienestar nos presentan una comunidad económicamente solvente, con un PIB per cápita de alrededor de los 27.000€ y una renta anual neta media de más de 12.000 euros. Su Índice de Gini es de 0,31, en el que cuanto más cerca de 0 esté el valor más igualdad existe en la distribución de la riqueza (un índice de 0 es que toda la riqueza de la región está repartida equitativamente entre toda la población, y, por el contrario, un índice de 1 es que toda la riqueza de la región la posee una sola persona).

De acuerdo con estos primeros datos económicos y de bienestar, su riesgo de pobreza o exclusión social se sitúa en el 19,8%, es decir, 1 de cada 5 catalanes se encuentran en esta situación, un dato importante a la hora de afrontar políticas educativas en el seno de esta Comunidad Autónoma. Y la esperanza de vida al nacer en Cataluña es de 83,1 años, por encima de la media nacional.

Por último, los catalanes forman una sociedad en la que la satisfacción media de la población con su vida es relativamente alta (7,1 puntos sobre 10) y sus ciudadanos están satisfechos con el sentido y el propósito de las mismas (7,6 puntos sobre 10).

7.3.1.2 Contexto educativo no universitario

Los parámetros e indicadores sobre el contexto educativo no universitario catalán, nos ofrecen una situación paradójica en la que, a pesar del poder económico que acabamos de señalar, existe una infrafinanciación del sistema no universitario y, al mismo tiempo, es capaz de mantener un nivel bastante alto en los indicadores de impacto de los aprendizajes.

En primer lugar, Cataluña mantiene el 13,7% del gasto total de las Administraciones Educativas (casi un 8% más de lo que le correspondería si todas las CCAA gastaran lo mismo), dedicando 4.876 euros por cada estudiante de la enseñanza pública (alrededor de 350€ menos que la media española) y, si incluimos a los estudiantes de centros concertados, el gasto se reduce a los 4.237 euros por estudiante (300€ menos que la media nacional).

En segundo lugar, el sistema educativo catalán tiene un 71% de centros públicos y, por lo tanto, un 29% de centros concertados y privados. En los centros públicos, el número de alumnos por profesor está en los 12,5 y por grupo educativo asciende hasta los 22,6 (3,3

puntos por encima de la media nacional), y acercándose a los 25 estudiantes de Primaria que marca la LOMCE (art. 157 de la LOE).

Tabla 7.15 – Parámetros e indicadores relativos al Contexto Educativo No Universitario catalán

Inversión en Educación	Gasto en Educación	4.269.590
	% Gasto por CCAA	13,7
	Gasto público por alumno público y concertado	4.237
	Gasto público por alumno público	4.876
Organización	% Centros públicos	70,9
	Nº alumnos por profesor	12,5
	Nº alumnos por grupo educativo	22,6
	Tasa de abandono escolar temprano	24
Impacto de los aprendizajes	Tasa de idoneidad a los 12 años	91,7
	% de alumno repetidor	1,4
	% alumno extranjero	12,1
	A>ESS	57,4
	INEPA	0,5
	E17	87,8
	IE17	0,76
	ICE	0,58
	ICE = 100	101,75

Fuente: elaboración propia

Los indicadores más interesantes para nuestro trabajo son los que se refieren al impacto de los aprendizajes. En este caso, Cataluña mantiene unos valores muy positivos que manifestarán su verdadera relevancia en la fase comparativa.

En primer lugar, tiene una tasa de idoneidad a los 12 años del 91,7%, lo que significa que 9 de 10 estudiantes de Primaria llegan al último curso a la edad que les corresponde. Además, la tasa abandono escolar temprano es del 24%, ligeramente por debajo de la media nacional. Por otra parte, el porcentaje de alumno repetidor se sitúa en el 1,4%. Todo esto cobra mayor valor si tenemos en cuenta que el 12,1% de sus estudiantes son extranjeros.

En segundo lugar, saliendo de las etapas obligatorias, encontramos que Cataluña tiene un 57,4% de población activa (entre los 25 y los 64 años) que ha terminado los estudios post – obligatorios. Esta población activa tiene un Índice de Capacidades Educativas, INEPA, del 0,5.

En tercer lugar, para medir el impacto de los aprendizajes en Cataluña es interesante tener también en cuenta dos indicadores sobre la escolarización y las capacidades escolares a los 17 años, que nos ofrecen información sobre los estudiantes que permanecen en el sistema sin que ya sea una obligación para ellos, y en el caso de Cataluña el E17 es de 87,8% y el IE17 es de 0,76.

Por último, todos estos indicadores son los que nos hacen falta para llegar al ICE, el Índice de Capacidades Educativas, que desarrollaron Bonal *et al.* (2005), a través del cual se mide el grado de desarrollo educativo sobre la base de su capacidad de producción de graduados en educación secundaria postobligatoria. Según este índice actualizado a los datos del curso 2013 – 2014, Cataluña presenta un ICE de 0,58. Si el ICE nos resulta interesante, y va a ser más útil en la fase comparativa, el ICE=100 nos sitúa a Cataluña con respecto a España (siendo el ICE español igual a 100) en un valor de 101,75, es decir, superior a la media española.

7.3.2 Desarrollo normativo de la evaluación del sistema educativo

La Comunidad Autónoma de Cataluña asumió sus competencias educativas en 1981 a través del Real Decreto 2809/1980, de 3 de octubre, tal y como estudiamos en el capítulo 4 del marco teórico. Esta cesión competencial obedece al mandato emanado de la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía de Cataluña, derogada por la actual Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en cuyo artículo 131 se concretan las competencias en materia educativa que tiene la Comunidad, entre las que se encuentra la evaluación.

Desarrollando estas competencias reconocidas por el Estatuto de Autonomía, el 11 de julio de 2009 entró en vigor la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña (LEC). El Título XI de esta norma se dedica a la evaluación del sistema educativo entendida como “el proceso de alcance interno y de alcance general que tiene por objeto describir, analizar, valorar e interpretar las políticas, instituciones y prácticas educativas con el objetivo de mantenerlas, desarrollarlas o modificarlas” (art. 182.1). Además, la Ley en el artículo 186 prevé que la evaluación del sistema educativo se realice sobre los rendimientos educativos, el ejercicio docente, el ejercicio de la función directiva, el ejercicio de la Inspección, los centros (la norma también prevé su autoevaluación), los servicios educativos y las actividades educativas realizadas más allá del horario lectivo. En este mismo articulado se establece la creación de la Agencia de Evaluación y Prospectiva de la Educación, sustituyendo al Consell Superior d’Avaluació del Sistema Educatiu. Sin embargo, mientras se redacta esta fase descriptiva, aun no se ha puesto en marcha el

proceso de creación de la Agencia y, por lo tanto, el Consell sigue a pleno funcionamiento. El Secretario del Consell, en este mismo sentido, explica que “estamos en un marco legal bastante provisional, aunque dura ya mucho tiempo” (CAT_SC, 7:1) y aclara que ya tienen unos estatutos aprobados que prevén el nombramiento de “presidente, director, consejo asesor, y un desarrollo de funciones más amplias que las que estamos desarrollando con el Consell” (CAT_SC, 7: 2). Sobre la LEC también se pronuncia el Técnico en Evaluaciones y considera que “la LEC se distingue por estar consensuada por los distintos colores políticos y esto se supone (a ver si es verdad) que va a dar estabilidad al sistema” (CAT_TE, 8:1), además, declara que “la LEC contempla la importancia de la evaluación” (CAT_TE, 8:2).

Al tratar el desarrollo normativo de la evaluación en Cataluña se ha evidenciado un hecho que para los implicados es problemático, el desarrollo de la nueva ley orgánica, la LOMCE. Según el Secretario del Consell,

“tenemos el problema de la LOMCE, la legislación estatal. Suponiendo que se aplicara al 100%, que no creo, dejaríamos de tener funciones porque nos quedaría la evaluación de 3º de primaria, que esa sí que deja que cada Comunidad la organice, pero la de 6º (que está tutelada más o menos por el MECD), pero sobre todo la de 4º de ESO que es un paso hacia la obtención del título, si se aplicara pues...no sé, nosotros tenemos otra evaluación en 4º que no va en esta línea, por tanto...en fin, estamos en una especie de situación provisional” (CAT_SC, 7:3).

En un nivel inferior de jerarquía normativa encontramos la legislación correspondiente a la ordenación de las enseñanzas en Primaria y Secundaria, dentro de las cuales se concretan las evaluaciones a las que serán sometidos los estudiantes, auspiciadas por la Administración educativa. Así, en el Decreto 119/2015 de ordenación de las enseñanzas de educación primaria, en sus artículos 17 y 18, se desarrollan la evaluación diagnóstica y la prueba de evaluación de sexto curso respectivamente. Por su parte, el Decreto 187/2015 de ordenación de las enseñanzas de educación secundaria obligatoria, desarrolla en la Disposición Transitoria, la prueba de evaluación de cuarto curso.

La evaluación de los centros, la función directiva, la función docente y los servicios y programas educativos corresponde a la Inspección educativa según el artículo 2 del Decreto 266/2000 por el que se regula la Inspección de Enseñanza. Así que, aunque la inspección educativa es parte del Departamento de Educación, no desarrollaremos este tipo de evaluaciones al no ser responsabilidad de la unidad de evaluación y no estar previsto, al menos normativamente, ningún mecanismo de coordinación entre el Consell y la Inspección. Sin embargo, nos hacemos eco del testimonio del Técnico entrevistado, según el cual “el Departamento está estudiando cómo desarrollar este aspecto de la

evaluación del profesorado” (CAT_TE, 8:3), por lo tanto, estaremos pendientes del diseño y el desarrollo de las mismas.

Para cerrar el desarrollo normativo, es relevante alegar a la flexibilidad de la normativa catalana. Así, según el Técnico en Evaluaciones, la legislación de la Comunidad “permite suficiente flexibilidad; si ahora el Consell decidiese plantear una evaluación nueva, pues se puede desarrollar otro decreto, por lo tanto, sí que creo que permite una flexibilidad a nivel de evaluaciones externas” (CAT_TE, 8:7). Sobre esta flexibilidad también se refiere el Miembro del Comité Científico, en esta ocasión para proponer el desarrollo de las autoevaluaciones de profesores y centros “si quisiera podría actuar [el Consell] porque esto no está regulado. Supongo que cuando se desarrolle la Agencia prevista se incorporarán estos aspectos normativos” (CAT_MCC, 13:6).

7.3.3 Unidad Autónoma de Evaluación: Consell Superior d’Avaluació del Sistema Educatiu

A la hora de describir e interpretar los parámetros e indicadores relativos a la Unidad Autónoma de Evaluación se van a tener en cuenta elementos relacionados con el sentido institucional de la Unidad, su estructura orgánica, organizativa y financiera, desde la pretensión de estudiar fundamentalmente cómo se organiza y de qué autonomía dispone el órgano evaluador del sistema educativo básico autonómico. Por último, se describirá la relación de la Unidad con la comunidad educativa y cómo se articula ésta, qué canales existen y de qué interlocutores disponen.

7.3.3.1 Sentido institucional

Cataluña está inmersa en un proceso de cambio institucional en el ámbito de la evaluación de su sistema educativa que no es posible pasar por alto en este momento de la descripción. El Decreto 305/1993, de 9 de diciembre, crea el Consejo Superior de Evaluación de Sistema Educativo (Consell, de ahora en adelante). La vigencia de este organismo se prolonga hasta la entrada en vigor de la Ley 12/2009 de Educación de Cataluña en la que, en el Título II Capítulo III, se prevé la creación de la Agencia de Evaluación y Prospectiva de la Educación. Posteriormente, con la aprobación del Decreto 177/2010, de 23 de noviembre, se aprobaban los Estatutos de esta Agencia. Su puesta en marcha se vincula a la constitución de su Consejo Rector, y en ese momento se considerará derogado el Decreto 305/1993 y por lo tanto se extinguirá el Consell. Sin embargo, el 8 de marzo de 2011 se aprueba el Decreto 294/2011 por el que se suspende la actividad de la Agencia y la constitución de su Consejo Rector, alegando motivos presupuestarios. El

último episodio lo encontramos en el Decreto 297/2011, de 22 de marzo, de reestructuración del Departamento de Enseñanza en el que se ratifica la vigencia del Consell (artículo 4) como Órgano consultivo y asesor, al que se le asigna la tarea de analizar y evaluar externamente el sistema educativo básico catalán, sin perjuicio de las funciones asignadas a la Inspección. Así que, después de todo, el Consell sigue siendo el responsable de las evaluaciones del sistema educativo.

Según el artículo 1 del Decreto 305/1993, el Consell se crea como órgano de consulta y asesoramiento al Departamento de Educación, adscrito a su Secretaría General, el cual tiene como objetivo efectuar una tarea de análisis y evaluación externa del sistema educativo de nivel no universitario de Cataluña. Sus funciones son las siguientes:

- Elabora dictámenes referidos a la consecución de los objetivos fijados en la legislación vigente en materia de educación.
- Elabora informes y propuestas relacionados con la mejora de la calidad de la educación y la adecuación del sistema educativo a las demandas sociales y a las necesidades educativas.
- Elabora estudios sobre la incidencia de la implantación del nuevo sistema educativo.
- Elabora informes y propuestas relacionadas con la realidad y las perspectivas de los sistemas educativos de otros países y sus sistemas de evaluación.
- Fomenta intercambios sobre experiencias análogas con instituciones similares de otros países.
- Propone el establecimiento de convenios con otros organismos o entidades, públicos o privados, que tengan finalidades análogas a las del Consejo.
- Coordina los estudios impulsados por el Instituto de Evaluación (IE).

En palabras del Secretario del Consell, el sentido del Consell es aportar

“información al Departamento de Enseñanza, al sistema, a la Inspección, al centro, a cada profesor, a cada familia, a cada alumno. Y con esa información se supone que tiene que trabajarla y usarla para mejorar. El Consell es como el Departamento de Análisis y Diagnósticos de un hospital. Hace unas pruebas, unos análisis, unas radiografías de un paciente nosotros lo mandamos al médico que lo lleva (...) y con esa información, creemos que sólida, debe saber cómo tiene que mejorar. Al tener referencias comparativas les sirve para situarse” (CAT_SC, 7:36 – 37).

Volviendo al Decreto 305/1993, en él se supedita toda actuación en materia evaluativa del Consejo a la intermediación de la Inspección, siempre que las actuaciones se produzcan en los centros o sobre los alumnos o el personal docente y no docente. A este respecto el

miembro del Comité Científico entrevistado sostiene que “en uno de los diseños preliminares del Consell estaba incluida en él la función evaluadora de la Inspección, que sería lógico, pero hoy todavía está separado” (CAT_MCC, 13: 18) tal y como vimos anteriormente que dictaba el artículo 2 del Decreto 266/2000.

Al preguntar a los responsables de las evaluaciones catalanas por la autonomía y la independencia del Consell con respecto al Departamento de Educación los testimonios se encuentran en posiciones muy similares. El Presidente del Consell arguye que “el Consell es autónomo. Podrían haber creado una Dirección General de Evaluación, pero dependería directamente del Departamento y no gozaría del suficiente alejamiento del sistema como para que pudiera ser considerada como autónoma o independiente” (CAT_PC, 6:6), a su vez asume que con la llegada de la Agencia “estaría totalmente externo al Departamento” (CAT_PC, 6:10). Por su parte, el Secretario del Consell propone una acotación terminológica porque “el propio nombre “Consejo” no da una idea exacta de lo que es, porque se constituyó en el 95 y se siguió un poco el esquema del Consejo Escolar, que está aquí abajo en el primer piso” (CAT_SC, 7:9). Seguidamente, defiende que “en el funcionamiento ordinario hay una gran libertad de acción” (CAT_SC, 7:6) y esta autonomía es indiscutible en la parte técnica de las evaluaciones: “la evaluación del sistema, es decir, qué pruebas son, cuántas son, cómo se hacen, cómo se evalúan, cómo se valoran, etc., eso depende exclusivamente de nosotros” (CAT_SC, 7:7), de hecho, concluye “tiene incluso esta pequeña separación física del edificio”⁷⁵ (CAT_SC, 7:4). Pero, según el miembro del Comité Científico, la autonomía en el caso de la evaluación del sistema nunca es suficiente, “en tanto en cuanto es un organismo cuya función principal es evaluar al sistema educativo, cuanto más autónomo sea del sistema mejor. Porque la evaluación es delicada y siempre hay un riesgo de instrumentalizarla, desde el interés del que administra” (CAT_MCC, 13:7).

7.3.3.2 Estructura orgánica

La Presidencia, según el artículo 4.1 del Decreto 297/2011, se deposita en el Consejero de Enseñanza o en la persona en quien delegue, que actualmente es el Secretario de Políticas Educativas. Su nombramiento “es por denominación directa de la Consejera” (CAT_PC, 6:12), y defiende que el Presidente “depende directamente del Consejero/a de Enseñanza y por tanto no estamos dentro del organigrama de Direcciones Generales con una dependencia jerárquica” (CAT_PC, 7:5). Sobre esta figura, el Presidente defiende que

⁷⁵ El Consell tiene su sede en Vía Augusta, 202 – 226, Departamento de Educación de la Generalitat de Catalunya, Edificio Anexo.

“siempre han procurado que el Presidente fuera una persona externa del Departamento y, obviamente, siempre se han dirigido a la universidad para encontrar un experto en temas de evaluación que fuera el que presidiera el consejo y lo orientara” (CAT_PC, 6:14), de hecho “los presidentes del Consejo siempre han sido gente de Pedagogía excepto en un caso que era de Sociología de la Educación” (CAT_PC, 6:15). En el caso del actual Presidente, afirma que su nombramiento se sustenta en “un sistema de colaboración entre la Universidad y el Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Catalunya, y me permiten presidir el Consejo, sin dejar mi labor en la Universidad” (CAT_PC, 6:1).

Los seis Vocales son nombrados por el Consejero de Educación entre expertos de reconocido prestigio en el mundo de la educación (art. 2.1 del Decreto 305/1993) por periodo máximo de cuatro años, sin perjuicio de que puedan ser reelegidos sucesivamente (art. 2.2 del Decreto 305/1993). Según explica el Presidente, “las vocalías hacen las veces de Comité Científico y de controladores del propio sistema. Nosotros les explicamos los proyectos que tenemos y lo que hemos hecho, rendimos cuentas delante de ellos” (CAT_PC, 6:11. Los vocales, continua el Presidente

“son gente externa al propio Departamento, son técnicos o conocedores de la evaluación y del sistema educativo, y ellos nos sirven como referente para saber si lo que estamos haciendo es correcto, se ajusta a normativa, el enfoque que hacemos es el más ético, etc. Aunque también colaboran con nosotros desde la perspectiva técnica dándonos apoyo y consejo de hacia donde tenemos que ir” (CAT_PC, 6:11).

El Secretario del Consell comparte que “hacemos un par de reuniones al año y hay una cierta representatividad de los vocales del mundo universitario, Primaria, Secundaria, expertos, docentes, directores, pero tampoco está definido el número de personas de cada ámbito” (CAT_SC, 7:10). Por su parte, el Vocal entrevistado se refiere continuamente a esta figura como “consejeros” y manifiesta que “somos consejeros, pero tienen cargo de Vocales, ejerciendo las tareas de un comité científico (...) revisamos todas las actuaciones que se hacen de evaluaciones externas del sistema, entre otros temas (...) en general no hay un contacto diario, sino puntual” (CAT_MCC, 13:1 – 2).

Los puestos de “Profesionales y Expertos” actualmente los ocupan cuatro personas pertenecientes a las siguientes instituciones: Consell Escolar de Catalunya, Directores de centros docentes públicos de educación primaria, Directores de centros docentes públicos de educación secundaria y Directores de centros docentes concertados.

Además, el apoyo administrativo a las tareas del Consell se lleva a cabo mediante una secretaría, con rango de servicio, que actúa de acuerdo con las directrices de coordinación de la Secretaría de Políticas Educativas.

7.3.3.3 Estructura financiera

Los recursos financieros de la Agencia están definidos en la Disposición adicional 2 del Decreto 305/1993 según el cual el Departamento de Educación dota al Consell de los recursos humanos y materiales suficientes para el cumplimiento de sus funciones. El Presidente, en este sentido, afirma que “nosotros trasladamos lo que pensamos hacer, hacemos el presupuesto que vamos a gastar y el Departamento cubre los gastos que son del Consell” (CAT_PC, 6:9).

Según el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Cataluña para 2015, atendiendo a la clasificación económica por programas, el Consell se encuentra dentro del programa 121 de Dirección y Administración Generales, dentro del Departamento de Educación. En el ejercicio presupuestario de 2015 se prevé una asignación cercana a los 1,5 millones de euros. Esta asignación se justifica en la memoria explicativa de la siguiente forma:

El programa también incluye los gastos que se derivan de las actuaciones del Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo y del Consejo Escolar de Cataluña. El Consejo de Evaluación efectúa una labor de análisis y evaluación externa del sistema educativo de nivel no universitario a través de diferentes instrumentos, como la prueba de evaluación de cuarto de ESO que evalúa los conocimientos básicos que debe haber adquirido el alumnado al final de esta etapa educativa en competencias lingüística y matemática, así como la prueba de evaluación de las competencias básicas de los alumnos de sexto de primaria. En cuanto al Consejo Escolar, decir que es el órgano superior de consulta y de participación de los sectores afectados en la programación general de la enseñanza no universitaria en el ámbito de la Generalidad de Cataluña (...) Asimismo, garantizar el normal funcionamiento del Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo, que deberá transformarse en la Agencia de Evaluación y Prospectiva de la Educación por mandato de la Ley de Educación de Cataluña, y del Consejo Escolar de Cataluña”. (Memoria de Programas, 2015, p. 278)

Sobre el control del gasto, el Secretario del Consell afirma que lo que aparece como “gasto” no es si quiera el total real porque “hay gastos de mantenimiento del edificio, limpieza, etc., que van a cargo del Departamento” (CAT_SC, 7:19). Lo mismo ocurre con el presupuesto de las evaluaciones, porque según el Secretario, “contabilizamos los gastos de imprenta, de transporte, de retribución de los correctores, etc., ahora, tampoco sería el total del gasto porque claro no contabilizamos, por ejemplo, los diez – doce profesores que están aquí trabajando y que reciben el sueldo como docentes...esto también es un gasto” (CAT_SC, 7:18) pero no lo computan como propio. Eso sí, “la gestión presupuestaria sí la podemos hacer desde aquí” (CAT_SC, 7:17). Aún así, en una correspondencia por email posterior a la visita, detallaba el gasto que supusieron los programas de evaluaciones del año 2015:

- Evaluaciones censales (6º Primaria y 4º ESO): 734.473 €.

- Evaluación de 3º de Primaria: 3.495 €.
- Evaluaciones internacionales: 91.611 €.
- Total: 829.579€.

El Secretario, al ser preguntado por la autonomía presupuestaria y las posibilidades que tiene el Consell de desarrollar ingresos propios afirma que actualmente no, “porque la Agencia sí permitía tener más autonomía de gestión. Se podía contratar. Nosotros contratamos algunas cuestiones de infraestructuras, de logística, y tal, pero, por ejemplo, no podemos contratar directamente con empresas o con instituciones” (CAT_SC, 7:16).

Teniendo en cuenta el número de estudiantes matriculados en la educación básica catalana (Tabla 7.16), el presupuesto del Consell (Tabla 7.17) no llega para cubrir los 2€ por estudiante. Y la cifra desciende hasta los 1,07 euros por estudiante si nos detenemos en el gasto en evaluaciones.

Tabla 7.16 – Alumnado en Primaria y ESO por titularidad de centro en Cataluña

	Primaria	ESO	Totales
Centros públicos	319.863	182.052	501.915
Centros privados	161.499	111.824	273.323
Totales	481.362	293.876	775.238

Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Datos Avance Curso 2014 – 2015

Tabla 7.17 – Resumen de los indicadores de Estructura financiera del CSESE

Indicador	Porcentaje	Cuantía
% Presupuesto propio	0%	0€
% Financiación pública	100%	1.467.850€
% Gastos dedicados a evaluaciones	56,5%	829.579€
% Gastos dedicados a salarios de personal dedicado a la evaluación	No se puede saber	No se puede saber
Gasto por estudiante escolarizado en la educación obligatoria	-	1,89€/estudiante
Gasto de evaluaciones por estudiante escolarizado en la educación obligatoria	-	1,07€/estudiante

Fuente: elaboración propia a partir del Presupuesto 2015 de la Generalitat de Catalunya

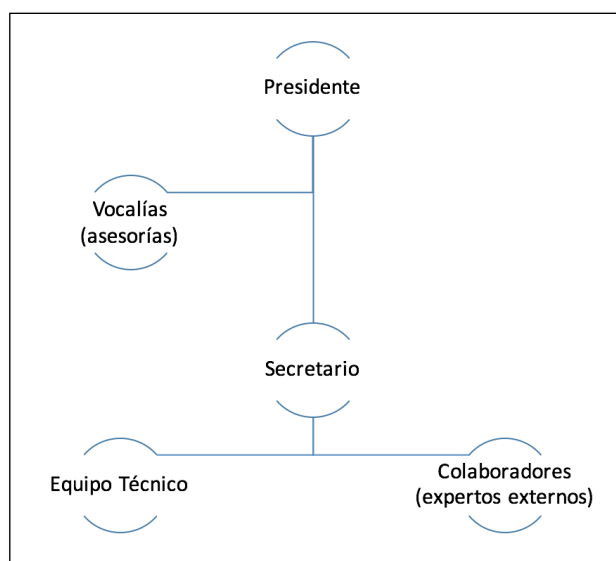
7.3.3.4 Estructura organizativa

Según la información disponible en su página web, el Consell está formado por una Presidencia y seis Vocalías y, actualmente, cuatro puestos para personal profesional y expertos. Además, cuenta con un equipo técnico compuesto por 16 personas y un Secretario. Actualmente, el organigrama lo completa una persona becada por la Generalitat, lo que dejaría el total de personal de la institución en 29 miembros.

El Consell no cuenta con Departamentos ni Equipos de Trabajo (Gráfico 7.3). Se trata de una estructura sencilla en la que únicamente aparecen el Presidente, los Vocales, el Equipo Técnico y un grupo de colabores compuesto por expertos externos con los que cuenta la institución. El Secretario, al ser preguntado por la organización interna del Consell y su distribución en departamentos declara “ojalá tuviésemos departamentos, pero estamos en una situación heredada de cuando el Consell era un organismo consultivo” (CAT_SC, 7:11 – 15). En opinión del Técnico de Evaluaciones, “el Consell tiene muy poco personal para todas las cosas que tiene que llevar a cabo o las que debería o sería interesante que llevara a cabo. Somos un número de técnicos muy pequeño” (CAT_TE, 8:9) y al preguntarle si sería necesaria una estructura más desarrollada, defiende que “hablar de una estructura más desarrollada lo encuentro poco práctico. Porque que haya esta jerarquía no quiere decir que los técnicos no podamos dar la opinión, y a lo mejor es más fácil” (CAT_TE, 8:9). Esta situación, revela el Secretario,

“viene cuando se da el salto a hacer evaluaciones de todo el sistema obligatorio (primaria y secundaria). Estamos hablando de evaluar unos 150.000 alumnos cada año. Con toda la logística de las pruebas, de que lleguen a los centros, organizar la corrección, dar los boletines a las familias, los informes de centro, la elaboración misma de las pruebas...” (CAT_SC, 7:12).

El Secretario “además de coordinar toda la parte de elaboración de las pruebas con los especialistas, etc., luego viene toda la parte organizar las pruebas, logística, contratar la empresa correctora, la empresa que tiene que transportar los cuadernos a los centros, administrar el presupuesto, en fin, toda una serie de gestiones que entre el Presidente y el Secretario no hay más personal...” (CAT_SC, 7:14).

Figura 7.3 – Organigrama del Consell Superior d’Avaluació del Sistema Educatiu

Fuente: elaboración propia

Por su parte, en cuanto a la provisión de puestos de trabajo, los trabajadores del Consell son “docentes que tienen su plaza en el instituto o en la escuela y están aquí cada año se renueva o no la Comisión de Servicios. Ellos tienen dedicación plena al Consell y están aquí elaborando las pruebas” CAT_SC, 7:13). Según el Técnico en Evaluaciones, “hacen bastantes entrevistas, existe un proceso de selección” (CAT_TE, 8:19).

7.3.3.5 Relación con la comunidad educativa

La relación del Consell con la comunidad educativa tiene diferentes sentidos y vertientes. Por un lado, la relación con el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y concretamente con el Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Por otro lado, está la relación con los diferentes agentes educativos. Esta segunda vertiente encontramos la percepción de los centros con respecto a la propia Agencia y la percepción con las propias evaluaciones. Por último, la relación con la Inspección Educativa.

En cuanto a la **relación con el MECD**, el Presidente del Consell afirma que “nos reunimos periódicamente en Madrid con el INEE. Ahora cuando plantean las pruebas de la LOMCE no hay un pacto sobre cómo han de ser las pruebas. Lo que ha habido es una indicación de cómo tienen que hacerse” (CAT_PC, 6:46) y eso les ha distanciado. Este alejamiento con respecto a los órganos centrales es una constante en todas las comunidades autónomas seleccionadas como tendremos oportunidad de apreciar en la parte comparada. La **relación con la comunidad educativa** es respetuosa. Según el Presidente “El Consell ha conseguido ganarse un espacio dentro de la comunidad educativa de respeto y que nos

hacen caso de lo que decimos” (CAT_PC, 6:16) y este respeto se ha logrado porque “le damos la información, se la trabajamos, se la diseccionamos para que él pueda reflexionar sobre lo que tiene que hacer” (CAT_PC, 6:22). El Técnico en Evaluaciones sostiene que “la comunidad educativa conoce al Consell por las evaluaciones que lleva a cabo” (CAT_TE, 8:11), pero defiende que “toda la legislación vinculada a la LOMCE se ha mezclado con cómo los profesores ven las evaluaciones propias del Consell” (CAT_TE, 8:13), y esto “puede distorsionar la percepción de los docentes con respecto al objetivo que persigue el Consell” (CAT_TE, 8:16).

El Consell favorece la participación de la comunidad educativa en el diseño e implementación de las pruebas. Cuenta con los docentes para [1] la elaboración, “no son los técnicos los que elaboran las preguntas de la prueba, sino que yo mismo cuando era profesor – los profesores – se me llamó a participar junto con otros profesores” (CAT_TE, 8:17) y se dedican a “proponer textos, problemas, ejercicios, de la prueba, y con este material se hace una prueba piloto” (CAT_SC, 7:21) y [2] la corrección de las pruebas, “la Comisión Evaluadora que evaluará aquel conjunto de centros, está formada por docentes (entre otros perfiles) que van a evaluar las pruebas de otro centro diferente al suyo, no pueden ser del mismo centro” (CAT_PC, 6:43). Pero también cuenta con otros órganos y organismos del Departamento como

“Ordenación Curricular, Inspección Educativa, y también tenemos aquí al CESIRE, Centro de Documentación y Experimentación en Ciencias, que es una entidad que depende del Departamento porque se dedica a impulsar la enseñanza de las Ciencias, etc., que dio su opinión. Por lo tanto, sí que hay cierta participación de la comunidad educativa” (CAT_TE, 8:18)

Y la participación de la comunidad educativa y la administración se extiende hasta la Inspección, que cada año “hace un informe con propuestas y aspectos que funcionaron bien y aspectos de mejora. Por lo tanto, sí que hay una implicación del sistema en este sentido” (CAT_TE, 8:18).

En cuanto a la percepción que la comunidad educativa tiene de las evaluaciones realizadas por el Consell, desde la Vocalía se emite una queja, presente en otras regiones, referida a que la comunidad educativa tiene

“una cultura evaluativa muy blanda, nos cuesta mucho ser juzgados” (CAT_MCC, 13:22), y en su opinión esto se debe a que “tenemos una cultura en este país de ausencia de evaluaciones externas, y es duro para todos porque se sienten evaluados, injustamente porque no deberían sentirse así. Esto es cómodo porque no pasa cuentas a nadie, pero a la larga es nefasto porque le quita mucha credibilidad al sistema” (CAT_MCC, 13:19).

Por último, resulta importante conocer qué relación mantiene el Consell con la **Inspección Educativa**. Y esta relación se define en dos niveles.

Un primer nivel institucional en el que la Inspección participa en la elaboración de las pruebas “tenemos los centros agrupados por áreas de inspección, y el Inspector de todo aquel grupo de centros, u otro inspector pero ha de ser un inspector, le nombramos nosotros Presidente de la Comisión Evaluadora que evaluará aquel conjunto de centros” (CAT_PC, 6:42). Además, desde el Consell tienen muy presente que “todo pasa a través de la Inspección. La Inspección es la que tiene por ley asignada la evaluación de los centros” (CAT_PC, 6:39).

Un segundo nivel competencial en la complementariedad con respecto a las evaluaciones. La información de ambas instituciones fluye en los dos sentidos, “en la casa la información evaluativa de cada ámbito puede ser vista por los dos ámbitos. Si nosotros tuviéramos que determinar, o hacer algún juicio valorativo sobre algún centro determinado, podríamos rescatar esa información y analizarla” (CAT_PC, 6:40). Según el Presidente, desde un punto de vista institucional “el inspector está totalmente comprometido con nosotros” (CAT_PC, 6:44). Los inspectores utilizan la información que les proporciona el Consell, a través de sus evaluaciones, aunque no es la única variable que manejan, “tienen un modelo desarrollado que mueven un montón de variables. Una de ellas son las pruebas externas, pero tienen otros como nivel de consistencia de los objetivos que tiene el Proyecto Educativo del Centro y el logro posterior” (CAT_PC, 6:38).

7.3.4 Sentido de las políticas de evaluación

El sentido de las políticas de evaluación del sistema educativo en Cataluña viene delimitado por el Título XI de la Ley 12/2009 de Educación, concretamente en su artículo 184 donde se especifica que la evaluación se somete a los principios de: a) Objetividad en el análisis y la relevancia de los resultados. b) Rigor, credibilidad y utilidad de los procesos y de los productos resultantes. c) Uso reservado de la información individualizada de los agentes y de los centros y servicios educativos, en cuanto a la evaluación general del sistema. d) Transparencia en la acción y la información pública de las actividades y de los resultados. Por otra parte, esta evaluación se llevará a cabo con la participación de todos los implicados.

Estos principios se aplican sobre las siguientes **finalidades** (art. 182.2):

- a. Contribuir a mejorar la calidad, eficiencia y equidad del sistema educativo.
- b. Colaborar en la transparencia del sistema educativo.

- c. Analizar y aportar información sobre el grado de consecución de los objetivos educativos.
- d. Rendir cuentas y ofrecer información sobre el proceso educativo, sus agentes y sus resultados.
- e. Realizar análisis prospectivo del sistema educativo.
- f. Orientar y elaborar recomendaciones sobre políticas y prácticas educativas.
- g. Promover la igualdad de oportunidades y posibilidades educativas.

Es especialmente significativo que ya desde la norma se asuma que las evaluaciones van a orientar la política educativa (finalidad f), porque detrás de esta finalidad se encuentra una intencionalidad de control y seguimiento del sistema, lo que también se ha revelado como la evaluación como proceso de intervención política. Esto puede suponer una evaluación enfocada hacia la regulación de los procesos en enseñanza y aprendizaje, introduciendo de esta forma la orientación política en las evaluaciones, alejándose por lo tanto de las intencionalidades formativas y netamente pedagógicas.

En palabras del Presidente del Consell, “el modelo evaluativo en el que creemos y trabajamos es un modelo en el que la evaluación no se utiliza para condicionar el sistema, sino para orientarlo” (CAT_PC, 6:18), porque consideran que un sistema que no persiga esto, es un sistema que promoverá “una evaluación pensada para castigar, para premiar, para comparar, para competir” y eso, en opinión del Presidente, “es pensamiento del siglo XIX más que del siglo XX y por supuesto no lo es del siglo XXI” (CAT_PC, 6:63). Según el Secretario de Consell,

“las pruebas que hacemos no son coercitivas para nadie, es decir, al alumno si aprueba o no la prueba, no le afecta porque sí va a repetir o no o si le dan el graduado o no, son sus profesores, no nosotros (...) Esta es una información complementaria que damos a los profesores” (CAT_SC, 7:24)

Siguiendo este razonamiento, las evaluaciones propias del Consell “persiguen diagnosticar para tener datos para tomar decisiones al nivel de los centros, con la ayuda de la Inspección si cabe o para tomar decisiones desde las políticas del Departamento” (CAT_TE, 8:14).

El Vocal entrevistado no renuncia a la función rendidora de cuentas, defendiendo que “la sociedad está invirtiendo un gran esfuerzo en el sistema educativo, y éste debería sistemáticamente dar muestras de los resultados que se obtienen” (CAT_MCC, 13:21). Sin embargo, alerta de las intenciones de los medios de comunicación cuando difunden un estudio, “generalmente la prensa lo que busca es exactamente eso [sancionar] porque es

más espectacular o morbosos. Y es un problema grave. No se hace con esa finalidad, pero el uso que se hace de la información evaluativa suele estar bastante deformada” (CAT_MCC, 13:14).

Por otra parte, y sin faltar al cumplimiento de la ley 12/2009, las evaluaciones de rendimiento están reguladas, en primer lugar, por un el Decreto de ordenación de la etapa correspondiente (Decreto 119/2015, de 23 de junio, de ordenación de las enseñanzas de la educación primaria y el Decreto 187/2015, de 25 de agosto, de ordenación de las enseñanzas de la educación secundaria obligatoria) y en segundo lugar, en cada convocatoria por una Resolución del Departamento de Educación. En toda esta normativa se señala que su carácter será informativo, formativo y orientador para el alumnado, las familias y los centros. El Secretario del Consell lo resumirá de la siguiente forma, “nosotros estamos evaluando primero para obtener datos objetivos de cómo está funcionando el sistema, hay lugares, qué núcleos, funcionan bien y cuáles hay que mejorar” (CAT_SC, 7:29).

Por lo tanto, es claramente una evaluación con intencionalidad formativa al menos en el aspecto formal.

En otro orden de cosas durante las entrevistas semiestructuradas se quiso recoger el testimonio de los implicados en las evaluaciones sobre si consideraban que las evaluaciones autonómicas que ellos mismos diseñaban e implementaban, estaban influenciadas y de qué manera por las evaluaciones internacionales. En el caso catalán la respuesta es unánime: sí. El Secretario del Consell sostiene que “por supuesto, aquí no nos hemos inventado nada” (CAT_SC, 7:27). El Técnico en Evaluaciones pone dos ejemplos, “el modelo PISA para Secundaria y el modelo TIMMS – PIRLS para Primaria son inspiradores de las reválidas de 6º, por ejemplo, la científico – tecnológica está inspirada en TIMMS” (CAT_TE, 8:19). Por su parte, el Vocal asegura que “no es casualidad de que se centren en competencias, esto nace de la aplicación de las pruebas PISA. Algo tiene que ver” (CAT_MCC, 13:10).

Sin embargo, esta influencia parece solo conceptual, inspiradora, pues como afirma el Vocal, “no influye en el diseño de las pruebas ni de los ítems” (CAT_MCC, 13:13), además, “PISA es muy restrictivo en cuanto a competencias, y esto en Catalunya están definidas en muchas más áreas” (CAT_MCC, 13:12). En este mismo sentido de adaptabilidad de las evaluaciones internacionales, el Técnico en Evaluaciones declara que

“en la prueba de 6º el Ministerio se ha basado en TIMMS, pero nosotros hemos visto que esta relación tan directa nos lleva a un enfoque muy conceptual, así que nosotros daremos continuidad a lo que hemos iniciado en 4º de ESO, que es una evaluación más de competencias que de contenidos” (CAT_TE, 8:20).

En definitiva, “una cosa es utilizar PISA como referente y otra utilizarlo como condicionante de las actuaciones” (CAT_PC, 6:50) concluye el Presidente.

7.3.5 Programas de evaluación

Dentro de esta dimensión estudiaremos los parámetros necesarios para delimitar las actuaciones de esta Comunidad Autónoma en el campo de las evaluaciones sobre su sistema educativo básico. Los parámetros a tener en cuenta pretenden dar respuesta a las preguntas que debe responder cualquier programa: dimensiones de la evaluación (¿qué evalúan?), los instrumentos y estrategias de recogida de información (¿cómo evalúan?), la difusión de los resultados (¿cómo se difunden los resultados?), uso de los resultados (¿para qué evalúan?) y temporalidad de la evaluación (¿cuándo evalúan y cada cuánto evalúan?). Además, analizaremos el sistema de indicadores autonómicos que, sin ser una evaluación tal y como la entendemos en esta investigación porque no termina con un proceso de toma de decisiones, sí que es otra herramienta útil a tener en cuenta para conocer el sistema educativo básico.

7.3.5.1 Dimensiones de las evaluaciones

Como ya hemos señalado en páginas anteriores, la ley catalana de educación considera que la evaluación del sistema educativo debe incluir en cualquier caso las siguientes modalidades de evaluación: a) evaluaciones generales del sistema educativo y de la Administración educativa, b) evaluación de los rendimientos educativos, que debe comprender en cualquier caso las evaluaciones de diagnóstico de las competencias básicas alcanzadas por los alumnos c) evaluación del ejercicio docente, d) evaluación del ejercicio de la función directiva y de la función inspectora, e) evaluación de los centros educativos, f) evaluación de los servicios educativos, y g) evaluación de las actividades educativas realizadas más allá del horario lectivo. Sin embargo, según el Secretario, estas dimensiones no corresponden al Consell sino a la Agencia (CAT_SC, 7:32). El Vocal nos recuerda que todavía hoy en día “son función de la Inspección” (CAT_MCC, 13:17). Aunque esto sea así, desde el Consell señalan que, en el caso de la evaluación del profesorado, “lo importante es que se genere desde el consenso y se adapte al contexto y la autonomía de los centros, porque si no, va a ser visto como algo para uniformizar, controlar, acreditar y no va a servir para mejorar” (CAT_TE, 8:25). Esta visión de rechazo la comparte el Vocal y declara que “hay un rechazo muy fuerte por parte de los propios docentes y sus organizaciones. Y es de toda la vida. Creo que a la corta sí que nos sitúa en una zona de confort, pero a la larga es nefasto” (CAT_MCC, 13:23).

La evaluación de los centros docentes, de la función directiva y de la función docente, así como de los servicios y programas educativos, tal y como acabamos de reconocer, corresponde a la Inspección educativa. Así se refleja en el Decreto 266/2000, de 31 de julio, por el que se regula la Inspección de Enseñanza. Y se escapa a las intenciones de este trabajo analizar tales programas de evaluación, aunque sí que se refleja en las Memorias de actividades del Departamento de Educación que existe cierta coordinación y colaboración entre la Inspección y el Consell.

Por lo tanto, quedan como responsabilidad del Consell el resto de evaluaciones, aunque la Inspección participe también en la evaluación del sistema educativo, y el propio Departamento de Educación sea el responsable de la evaluación a la Inspección.

En el año 2014, último año con Memoria del Departament publicada (Departament d'Ensenyament, 2014), el Consell llevó a cabo las siguientes evaluaciones:

- La evaluación de 6º de primaria.
- La evaluación de 4º de ESO
- La evaluación diagnóstica de la educación primaria.
- La evaluación del programa COMconèixer
- La evaluación del programa Apadrinem el nostre patrimoni
- La evaluación del proyecto Filosofía 3/18 aplicado a las escuelas del municipio de Argentona.

Las evaluaciones de 3º y 6º de Primaria y 4º de ESO son propias del Consell, diseñadas y aplicadas por ellos. La Generalitat lleva desde el año 2008 haciendo las evaluaciones de 6º de Primaria, desde 2011 haciendo la de 4º de ESO y desde 2014 con las evaluaciones de 3º de Primaria, y se ha querido desmarcar de las evaluaciones que dicta la LOMCE en estas mismas etapas y cursos. El Presidente del Consell nos relata este proceso de cambio de cursos y adaptaciones a la realidad catalana:

“Hacíamos 4º de Primaria, 6º de Primaria, 2º ESO y 4º ESO. En estos momentos estamos distinguiendo entre las pruebas diagnósticas y las pruebas de final de etapa de forma que estamos cambiando la estrategia. Primero, la de 4º se ha trasladado a 3º, la estamos colocando a principios de 3º entendiéndolo que era la equivalente a la de 2º diagnóstica, y sigue siendo diagnóstica. Y queremos que la prueba de 2º de ESO, en lugar de trabajarla nosotros aquí como lo hacíamos hasta ahora, trasladar la responsabilidad a los propios centros, aunque dándoles acompañamiento y cobertura metodológica para que lo hagan correctamente” (CAT_PC, 6:4).

La evaluación de 3º de Primaria coincide con la evaluación que propone la LOMCE en este mismo curso, pero desde el Consell se distancian de ella. Así nos lo explica el Secretario del Consell:

“La diagnóstica de Primaria la situábamos en cuarto, pero la aplicábamos a principios de quinto curso, para evitar que coincidiera con la evaluación final de cuarto y creara una sobrecarga de trabajo a los centros. Cuando la LOMCE situó una diagnóstica en tercero, justo en la mitad de la etapa, nosotros trasladamos nuestra diagnóstica a tercero, para cumplir formalmente la ley y también para evitar su excesiva proximidad con la prueba de final de etapa, en sexto” (Secretario – email recibido el 29 de noviembre de 2016).

El carácter de la prueba de la LOMCE y del Consell es diferente y por eso la han calendarizado en otro momento diferente al previsto por la ley orgánica. Desde Catalunya no querían

“que se planteara como una primera prueba en la carrera de obstáculos que el alumno debería ir pasando. Por eso este curso 2016 – 2017 la hemos situado fuera del final de curso, entre el 28 de febrero y el 13 de marzo, para quitarle toda la carga de evaluación final, que se aprobaba o se suspendía y que podía suponer la repetición de curso, etc.” (Secretario – email recibido el 29 de noviembre de 2016)

Esto tiene sentido porque desde Catalunya conciben la evaluación diagnóstica de 3º como

“una ayuda a la mejora de los alumnos y de los centros, proporcionándoles instrumentos de evaluación fiables y comparables, que les permitieran comprobar sus puntos fuertes y sus márgenes de mejora, y tomar las decisiones más convenientes para su problemática específica. Por eso no damos boletines a las familias, no incluimos los resultados en el expediente del alumno, ni se hacen públicos los resultados globales de Cataluña, ni tampoco se pueden hacer rankings entre centros, etc. Tampoco tiene las rigideces organizativas de las pruebas externas, que rompen la dinámica habitual del niño, al hacerle trabajar individualmente, en silencio, sin ayuda de su maestro, etc.” (Secretario – email recibido el 29 de noviembre de 2016).

En definitiva, “la diagnóstica viene a ser una autoevaluación de los centros, complementaria de las evaluaciones externas de final de etapa (6º de Primaria y 4º de ESO)” (Secretario - – email recibido el 29 de noviembre de 2016).

Las evaluaciones de los estudiantes, como estamos constatando, son objeto de reflexión por parte de los responsables de las evaluaciones del sistema educativo catalán. El foco de estas consideraciones está puesto sobre las competencias evaluadas, y las no evaluadas. En este sentido, el Presidente asevera que “lo que no se evalúa, se devalúa” (CAT_PC, 6:23), y amplía esta advertencia sosteniendo que “la evaluación actúa desde el mismo momento que eliges el objeto de evaluación. Es decir, en cuanto evalúas algo, le asignas valor. Ahí viene la responsabilidad máxima de cuáles son los campos que tenemos que escoger en primera instancia” (CAT_PC, 6:26). Por esto, están preocupados por las competencias que no evalúan. Y han trabajado en ello, “que vamos incorporando nuevas competencias, aunque habrá algunas que no se podrán trabajar desde un modelo externo y

masificado, sino que tendrá que trabajarse desde un modelo interno y dentro de la escuela” (CAT_PC, 6:29) como, por ejemplo, la competencia artística o el aprender a aprender. Y nos confirman que acaban de “incorporar la competencia científico – tecnológica siguiendo el modelo PISA” (CAT_PC, 6:5). Después de todo esto, a juicio del Secretario del Consell

“el ideal, y hoy mismo estábamos hablando de esto, sería ir hacia un tipo de evaluación más integral (que PISA también lo está trabajando), donde no hubiera esta separación tan clara entre materias. Ir a un tipo de pruebas más integrada. Lo que pasa es que esto requiere un cierto tiempo. Todo esto tiene su evolución. El año cero es el año 2000, así que dieciséis años puede parecer mucho, pero visto con una cierta perspectiva no es tanto” (CAT_SC, 7:34).

7.3.5.2 Sistema de indicadores

La presentación del sistema de indicadores catalán cambia en el año 2014 y pasan de publicarlo en papel y con un informe explicativo, a subirlo en formato de presentación del Programa *Power Point* con diferentes diapositivas de tablas sin explicación narrada. El sistema de indicadores de 2015 y 2016 ya se presenta en este nuevo formato, que está disponible en la página web del Consell⁷⁶.

Los datos de Cataluña que se publican han sido facilitados por el Departamento de Educación, por el Instituto de Estadística de Cataluña (IDESCAT), por la Secretaría de Universidades e Investigación del Departamento de Economía y Conocimiento o bien son de elaboración propia. Los datos de España y de Europa los obtienen del *Education at a Glance* de OCDE y de Eurostat. Otros indicadores provienen de la EPA y del INE.

Por lo tanto, y respondiendo a nuestro parámetro, el Sistema Catalán de Indicadores de la Educación en su edición del año 2015 (Tabla 7.18) contiene cuatro indicadores de contexto, cinco indicadores de entrada (contexto y recursos), cinco indicadores de proceso (y escolarización) y hasta nueve indicadores de productos (resultados).

⁷⁶ Para más información: http://csda.gencat.cat/ca/arees_d_actuacio/sistema_d_indicadors/

Tabla 7.18 – Sistema Catalán de Indicadores de la Educación 2015

Contexto	Estructura poblacional de Cataluña.
	Nivel de estudios de la población
	Mercados de Trabajo y Nivel de Instrucción
	Características económicas
Recursos	Coste de la plaza escolar: gasto por alumno
	Financiación de la educación
	El gasto en educación en las competencias públicas
	Destino del gasto: remuneraciones
	Recursos humanos: alumnos por grupo y por profesor
Escolarización y Procesos	Escolarización en Cataluña
	Atención a la diversidad: alumnado extranjero, NEE y complejidades de los centros
	Plurilingüismo
	Participación en elecciones a los consejos escolares
	Formación permanente
Resultados	Resultados de la evaluación interna de Primaria
	Resultados de la evaluación externa de 6º Primaria
	Resultados de la evaluación interna de ESO
	Resultados de la evaluación externa 4º ESO
	Resultados de las pruebas PISA
	Resultados de la evaluación interna de Bachillerato
	Resultados de las PAU
	Resultados de secundaria postobligatoria
	Transición entre etapas educativas: abandono escolar prematuro

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por el Consell en su página web.

7.3.5.3 Instrumentos y estrategias de recogida de información

Los instrumentos y estrategias de recogida de información varían en función de la prueba. A continuación, se detallarán los correspondientes a las evaluaciones realizadas directamente por el Consell, que se sintetiza en la Tabla 7.19 (p. 414).

Para el caso de las evaluaciones de rendimiento se tiene en cuenta la última versión disponible que en este caso es del curso 2015 – 2016, al considerar que de esta forma nos ajustamos lo máximo posible a la realidad actual de estas evaluaciones en el sistema catalán.

Evaluación 6º de Primaria

Esta prueba evalúa las competencias y conocimientos básicos que debe haber adquirido el alumnado al final de la educación primaria para poder seguir con normalidad el currículo previsto para la ESO. El Departamento de Enseñanza llevará a cabo una prueba de evaluación externa a los alumnos de sexto curso de educación primaria al finalizar el

curso, basada en las competencias básicas lingüísticas y matemáticas que hay que haber alcanzado al finalizar esta etapa educativa. El resultado de la prueba no tendrá efecto ni en la evaluación final del alumnado ni en la decisión de pasar a la ESO.

La prueba de 2016 evalúa las mismas competencias que se han evaluado en los años anteriores:

- La competencia lingüística en lengua catalana
- La competencia lingüística en lengua castellana
- La competencia lingüística en lengua extranjera (inglés o francés)
- La competencia lingüística en lengua occitana aranesa (Aran)
- La competencia matemática

La prueba está formada por cuatro cuadernos: competencia lingüística en lengua catalana, competencia lingüística en lengua castellana, competencia lingüística en lengua extranjera y competencia matemática. El alumnado del Valle de Aran tiene un cuaderno de competencia lingüística en lengua occitana aranesa.

Los cuadernos de competencia lingüística en lengua catalana, castellana y lengua occitana aranesa evalúan la comprensión lectora mediante textos de tipología diversa (narrativos, expositivos, etc.). Los cuadernos contienen:

- Un dictado donde deben escribir palabras en los espacios vacíos.
- Dos textos de tipologías diferentes con los que se evalúa la comprensión lectora.
- Ítems cerrados para evaluar la competencia lingüística (léxico y morfosintaxis).
- Una redacción.
- El cuaderno de competencia lingüística en lengua extranjera (inglés o francés) contiene:
- Ítems cerrados sobre dos textos orales para evaluar la comprensión oral.
- Ítems cerrados sobre dos textos escritos para evaluar la comprensión lectora.
- Una redacción.

El cuaderno de competencia matemática contiene actividades que parten de estímulos o situaciones-problema que implican el dominio del lenguaje y del razonamiento matemático y de diferentes tipos de contenido del currículo del área de matemáticas. Se evalúa:

- Cálculo directo, problemas de respuesta inmediata, justificaciones a respuestas dadas.
- Con estas actividades se evalúan los aspectos relacionados con la numeración y el cálculo.

- Perímetros y superficies de figuras planas, elementos de figuras tridimensionales, comprensión de gráficos asociados a tablas. Con estas actividades se evalúan los aspectos relacionados con el espacio, la medida y la representación gráfica de datos.
- Porcentajes relacionados con situaciones cotidianas, equivalencias y regularidades en series. Con estas actividades se evalúan los aspectos relacionados con las relaciones y el cambio.

Evaluación 4º de ESO

Es una evaluación censal externa de carácter informativo, formativo y orientador, que quiere ser una herramienta al servicio de los centros, del profesorado y del alumnado para impulsar la mejora global del sistema educativo catalán. La prueba evalúa las competencias y conocimientos básicos que debe haber adquirido el alumnado al final de la educación secundaria obligatoria en competencia en comunicación lingüística, en competencia matemática y en competencia científico-tecnológica. En el curso 2015 – 2016 se evalúa por primera vez la competencia científico – tecnológica y se incluye la lengua alemana como tercera opción en la competencia lingüística en lengua extranjera.

La prueba de cuarto de ESO del curso 2015-2016 evalúa:

- La competencia en comunicación lingüística en lengua catalana, lengua castellana y lengua extranjera (y aranés en Arán).
- La competencia matemática.
- La competencia científico-tecnológica.

La prueba permitirá orientar al alumnado y las familias en la elección de las opciones a tomar una vez finalizada la educación obligatoria. A diferencia de la prueba de la LOMCE, los resultados no serán, sin embargo, vinculantes para evaluar las materias de cuarto de ESO ni para obtener el graduado en Educación Secundaria Obligatoria, decisiones que corresponden al centro.

Para evitar la introducción de factores subjetivos en la corrección, la gran mayoría de las actividades y de ítems de la prueba son de respuesta cerrada de elección múltiple. En las actividades de respuesta abierta, como la redacción en la competencia lingüística comunicativa, se darán a los correctores unas normas específicas de corrección.

Como en la prueba del curso pasado, las respuestas a las preguntas cerradas no se marcan en el cuaderno, sino en una hoja de respuestas aparte. Hay que tener en cuenta que:

- En la prueba de lengua catalana y lengua castellana, la redacción debe hacerse al cuaderno y no en una hoja aparte.

- En la prueba de lengua extranjera se recomienda que las actividades de comprensión oral se contesten primero al cuaderno y que después se pasen las respuestas en la hoja de respuestas. La redacción también se debe hacer en el cuaderno.
- En la prueba de matemáticas y en la prueba científico hay preguntas abiertas, que se han de contestar en el cuaderno. En la prueba de matemáticas son tres las preguntas y en la prueba científico-, cuatro. Estas preguntas están convenientemente indicadas tanto en el cuaderno como en la hoja de respuestas.
- En la prueba de competencia científica – tecnológica habrá un total aproximado de 30 ítems, agrupados en cuatro o cinco actividades de estímulo. Cada actividad se estructura a partir de un contexto, que puede tener diferente formato y que debe servir de estímulo inicial: un fragmento escrito, diagramas, gráficos, figuras, tablas que pueden acompañar o no un texto. Cada actividad incluye ítems de complejidad diferente. Los ítems de esta prueba son de tres tipos: de opción múltiple simple, de opción múltiple compleja y de opción de respuesta abierta.

Evaluación diagnóstica

La evaluación diagnóstica evalúa el logro de la competencia en comunicación lingüística y de la competencia matemática al final del tercer curso de Educación Primaria.

Para proporcionar a los centros un instrumento homogéneo de medida, el Consell elabora las pruebas y define los criterios de aplicación y de corrección. No obstante, la aplicación y la corrección de las pruebas y el análisis de los resultados son a cargo de los equipos docentes de los centros. Para facilitar este análisis, el Consell proporciona un documento específico.

La prueba en competencia en comunicación lingüística, evalúa la competencia en lengua catalana y en lengua castellana, así como en la variedad aranesa de la lengua occitana, que sólo se aplica en Aran. Hay una prueba específica para cada una de las lenguas. Cada prueba incluye los siguientes apartados: comprensión oral y lectora y expresión oral y escrita. Cada prueba consta de tres bloques, que se aplican en sesiones diferentes. La primera sesión evalúa la comprensión oral y la comprensión lectora. Para la comprensión oral hay un documento para el docente con el texto que los alumnos han de escuchar y un cuaderno para el alumno, que contiene preguntas de comprensión oral sobre el texto que han escuchado y dos textos con preguntas de comprensión lectora. La segunda sesión evalúa la expresión escrita. El alumno debe: a) completar una parrilla de planificación de la redacción; b) hacer la redacción; c) completar una parrilla de revisión de la redacción. La

tercera sesión evalúa la expresión oral en la que se proporciona una parrilla de planificación y un tema a desarrollar.

La prueba de competencia matemática incluye ítems de numeración y cálculo, espacio, forma y medida, relaciones y cambio, y, estadística y azar. Hay ítems donde hay que elegir la respuesta correcta entre cuatro opciones. Hay otros de respuesta abierta, otros en los que se debe justificar la respuesta dada previamente y otros en los que se debe marcar si una afirmación es verdadera o falsa.

Evaluación de programa COMconéixer

Los centros participantes en el proyecto y los individuos evaluados constituyen un universo reducido, por lo que el enfoque de la evaluación del proyecto ha tenido un carácter cualitativo, basado en la percepción del profesorado y del alumnado participante en el programa (Primaria y Secundaria). Han respondido unos cuestionarios donde se les pedía la valoración general del proyecto y se les preguntaba por los aspectos metodológicos, la utilidad de los recursos específicos y la colaboración con las redes locales e internacionales. Los datos de percepción se complementan con un proceso de observación directa en los centros experimentales.

El objetivo de una investigación de estas características, de acuerdo con un modelo más bien etnográfico, es obtener las opiniones o percepciones de todos los agentes implicados en el proyecto, que tienen una experiencia acumulada, mediante la respuesta a unos cuestionarios y la observación directa en las aulas del proceso de enseñanza y aprendizaje.

Los instrumentos utilizados para la evaluación del proyecto son los siguientes:

- Cuestionarios iniciales del equipo directivo y del profesorado. Sirven para describir el desarrollo del proyecto a nivel de centro y en nivel de aula.
- Cuestionario de percepción final del alumnado. Este cuestionario sirve para captar el parecer del alumnado sobre todos los aspectos planteados: selección de temáticas, interés en la metodología de trabajo, mejora del rendimiento, utilización de los andamios, participación en las redes, etc.
- Cuestionario de percepción final del profesorado. Este cuestionario sirve para captar juicio del profesorado sobre todos los aspectos planteados: selección de temáticas, interés en la metodología de trabajo, mejora del rendimiento de los alumnos, utilización de los andamios, los principios de la construcción del conocimiento, valoración del apoyo recibido, etc.

- Pautas de observación del funcionamiento de la experiencia el día de las visitas los centros por parte de los expertos externos. Se trata de obtener información directa mediante la observación del debate y del proceso de construcción de ideas, el proceso comunicativo y los productos finales, llevada a cabo por parte del equipo de coordinación y otros observadores como los inspectores de los centros.

Evaluación del programa Apadrinem el nostre patrimoni

No existe ningún documento público dentro de la página web del Consell en el que se hable de esta evaluación. Únicamente se ha encontrado una referencia dentro de la Memoria de 2014 del Departamento de Enseñanza en el que se dice lo siguiente:

Este programa se basa en la idea de apadrinar o adoptar un elemento patrimonial por parte del centro educativo, lo que conlleva darle valor y profundizar en su conocimiento desde el punto de vista histórico, artístico, cultural y natural y al mismo tiempo hacer que este conocimiento sea socialmente relevante; es decir, que llegue a la propia comunidad y en el entorno de la escuela. Este programa comenzó a ser evaluado en 2014 y está previsto que finalice el tercer trimestre de 2015. (Departament d'Ensenyament, 2014, p. 24).

Evaluación de programa Filosofia 3/18

En el año 2011 se llevó a cabo la evaluación de este programa a nivel de toda Cataluña en sus más de 30 años de en diversos centros de Cataluña y en diferentes etapas educativas (Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu, 2015). El proyecto estimula las capacidades de razonar, argumentar, de respetar la opinión de los demás y de afrontar situaciones diversas en nuestros estudiantes.

Esta evaluación analiza la materialización del programa en el municipio de Argentona. A partir del año 2011, las cuatro escuelas de Educación Infantil y Primaria de Argentona, todas de titularidad pública, se han apuntado al programa. La evaluación se ha centrado en dos de estas escuelas, que forman el grupo de control, y en un grupo de contraste, que se ha obtenido de una escuela de Premià de Mar. Se ha aplicado un cuestionario a los dos grupos de informantes, formados por maestros y para familias de estudiantes de 6º de Primaria.

La finalidad del estudio es extraer conclusiones de la aplicación del proyecto en el municipio de Argentona. Se trata de observar si se pueden detectar mejoras en las competencias asociadas a los objetivos del proyecto, la motivación, y el rendimiento académico. El instrumento de análisis es el cuestionario. Las respuestas deben permitir que

se pueda llegar a definir la percepción que tienen los profesores y las familias del alumnado que ha desarrollado el programa.

Tabla 7.19 – Instrumentos y estrategias de recogida de información de los programas catalanes

Programa de evaluación	Instrumentos y estrategias	Implicados
Evaluación 6º Primaria	Cuadernillos	Estudiantes
Evaluación 4º ESO	Cuadernillos	Estudiantes
Evaluación diagnóstica (3º Primaria)	Cuadernillos	Estudiantes
Evaluación del programa COMconèixer	Cuestionarios	Estudiantes, Equipo Directivo y Profesorado
	Observación directa	Centros
Evaluación del programa Apadrinem el nostre patrimoni	-	-
Evaluación del proyecto Filosofía 3/18 aplicado a las escuelas de Argentina.	Cuestionario	Docentes y Familias
	Observación directa	Centros

Fuente: elaboración propia a partir de la información contenida en la Memoria de Actividades 2014 y en los diferentes informes de resultados de los programas analizados.

Como se puede observar en la Tabla 7.19 la mayoría de los instrumentos utilizados son propios de metodologías cuantitativas, se basan en datos estadísticos o indicadores cuantitativos, quedando los instrumentos y estrategias de recogida de información cualitativos relegados a un segundo plano. Aunque el Presidente del Consell asegure que “tengo superado el debate cualitativo – cuantitativo” (CAT_PC, 6:47) porque “las estrategias tienen que ser distintas por la propia naturaleza de lo que estamos analizando. Después la información podrá cuantificarse o no, pero las estrategias tienen que ser distintas” (CAT_PC, 6:48), otros en la Agencia consideran que “le damos un valor excesivo a los números, es tentador dejarse llevar por ellos” (CAT_MCC, 13:27 – 28), y creen que sería muy interesante, por un lado “tener datos de corte más cualitativo, a lo mejor no de forma censal sino muestral, para cotejar la información cuantitativa con la cualitativa que permita profundizar y conocer mejor el motivo de porqué este número es este número” (CAT_TE, 8:22) y, por otro lado, “hacer evaluaciones muestral, no necesariamente cada año, para poder evaluar con los recursos disponibles con mucha más profundidad, por ejemplo utilizando instrumentos de tipo cualitativo” (CAT_TE, 8:32). Además, el Vocal del Consejo asegura que “a los centros y a los profesores también les interesa mejorar en aspectos mucho más cualitativos” (CAT_MCC, 13:30) y se podrían “hacer evaluaciones para conocer cada centro y que así tengan su feedback. Y esta es de las cosas que la

sociedad también tiene que conocer, “voy a llevar a mi hijo a un sitio que trabajan por proyectos o no”...” (CAT_MCC, 13:39).

Además, se observa una sobre exposición de los estudiantes a las evaluaciones, siendo estos el principal elemento analizado a la hora de evaluar el sistema educativo. A este respecto desde la Agencia se alega que “el foco del sistema tiene que ser el estudiante, pero estas pruebas no son estresantes en el sentido de que el alumno sabe que son importantes, pero no deciden su futuro” (CAT_SC, 7:53).

7.3.5.4 Difusión de los resultados

En el artículo 3.3 del Decreto 305/1993 se señala que los resultados de los estudios del Consell no pueden tener ninguna repercusión directa sobre la evaluación individual de los alumnos y del personal docente y no docente. Posteriormente, en la Ley 12/2009 de Educación, en el artículo 187 se especifica que el Gobierno debe presentar al Parlamento un informe sobre los resultados de los procesos evaluadores generales y sobre la situación del sistema educativo. Además, el Departamento debe hacer públicos los aspectos de interés general de los resultados de estas evaluaciones. Para difundir el informe presentado al Parlamento, “se convoca una rueda de prensa, se da a los periodistas, y al día siguiente salen los resultados” (CAT_SC, 7:39). “Este informe es un informe del sistema, aquí no entramos en los centros, son resultados globales, tiene carácter informativo” (CAT_SC, 7:40).

En cuanto a las pruebas de rendimiento de carácter anual que realiza el Consell, los resultados de estas pruebas se presentan en dos tipos de informe, uno dirigido a las familias y otro dirigido a los centros educativos.

El informe dirigido a las familias indica el grado de logro obtenido por el alumno / a en cada competencia evaluada (nivel alto, medio-alto, medio-bajo o bajo). Se explicita también el resultado del alumno en las habilidades de cada competencia y, finalmente, se incluye una comparación del rendimiento del alumno con la puntuación media de Cataluña. Los centros educativos son los encargados de hacer llegar estos informes a las familias. Los pueden completar con otras observaciones, si lo consideran oportuno. Las familias también pueden solicitar información complementaria a los centros. En el caso del informe de los resultados de 6º de Primaria del estudiante, “se da al alumno y al centro, pero se pasa también al Instituto que recibe a ese alumno. Por lo tanto, ese centro, cuando recoge al estudiante, conoce y puede hacer, por ejemplo, las agrupaciones en función de estos resultados. Y además tiene un detalle concreto de cada estudiante” (CAT_SC, 7:47).

El informe dirigido a los centros contiene la descripción de los aspectos evaluados en cada competencia y el grado de consecución global del centro, que queda situado en el nivel bajo, medio-bajo, medio-alto o alto. Para cada competencia evaluada incluye la media global del centro, el promedio global de Cataluña y la media global de los centros del mismo nivel de complejidad. Se incluye el número de alumnado exento y el número de alumnado que ha seguido un proceso de corrección interna de la prueba. “Este informe no se hace público, se da a cada centro su informe” (CAT_SC, 7:41). En él, también “comparamos al centro con otros centros de su misma situación, o parecido, con problemáticas socio – económicas de contexto similares” (CAT_SC_7.38). Incluso, en el informe de la evaluación de Secundaria, junto con todo lo que se les da en Primaria,

“también se les da el nivel separado de grupo (el grupo A, B, C...), porque también ahí detrás están los profesores de esos grupos. Pero, en todo caso también sirve para aquellos centros de secundaria que agrupan a los alumnos en función de lo que piensan hacer después” (CAT_SC, 7:44).

Los equipos docentes de los centros educativos deben analizar estos resultados y el director o directora deberán presentarlos al consejo escolar del centro y tenerlos en cuenta en todos los procesos de autoevaluación de la escuela. Este informe “también lo tiene la inspección” (CAT_SC, 7:43).

Sobre el carácter de los informes (informativo, explicativo o propositivo) el Vocal asegura que

“es muy difícil ir más allá del informativo, porque sería (en parte, según como) injerirse en la tarea del propio profesor que ya sabe lo que tiene que hacer. Puede ser propositivo en cuestiones obvias, pero sin decirle al profesor lo que tiene que hacer. Sí que les pediría un plan de mejora, de acción” (CAT_MCC, 13:32).

7.3.5.5 Uso de los resultados

En las evaluaciones de rendimiento de los estudiantes, respetando siempre el carácter formativo de las evaluaciones, las resoluciones advierten que los resultados de estas pruebas deben proporcionar indicadores pedagógicos que han de servir para orientar y organizar las actividades de enseñanza – aprendizaje y que servirán para identificar áreas que hay que mejorar e incorporar las actuaciones oportunas a la programación general anual. Los profesores de los centros que integran el Servicio de Educación de Cataluña, coordinados por el equipo directivo, analizan los resultados de las pruebas y hacen propuestas de mejora de los procesos de enseñanza y aprendizaje. El director incorpora estos análisis en la memoria anual del centro y las propuestas de mejora en la programación anual, y vela por que se apliquen, e informa al claustro de profesores y el consejo escolar de los resultados globales obtenidos por el centro y de las propuestas de mejora.

Los centros reciben la información sobre los resultados de la prueba junto con el resto de información de los alumnos, con el fin de ajustar su organización pedagógica y adoptar medidas específicas para atender las necesidades educativas de los alumnos que se incorporarán a la nueva etapa educativa. Según el Presidente,

“el grave problema que se ha corrido siempre con los centros de caer en el paternalismo de señalarles y decirles lo que tienen que hacer. Y hoy en día si creemos en la autonomía del centro, hemos de empezar a darles instrumentos para que sean capaces de utilizarla” (CAT_PC, 6:60).

La Agencia suministra la información, pero no hace el seguimiento “es la Inspección la que debe hacer este seguimiento” (CAT_SC, 7:48). La Inspección utiliza estos datos “porque son el único elemento comparativo que hay” (CAT_SC, 7:26). Otra cosa diferente, es si estos resultados son asumidos por los profesores, en opinión del Técnico en Evaluaciones,

“hay mucha balcanización ligada a los departamentos didácticos, después esta prueba científico – tecnológica de 4º de ESO, a lo mejor, los profesores del departamento de ciencias no la ha ni mirado porque solo la ha mirado el profesor que da la materia en 4º de ESO porque sus alumnos son los que se examinan” (CAT_TE, 8:15).

En ningún caso se prevé la elaboración de rankings ni de clasificación de centros, profesores o estudiantes en función de los resultados de las pruebas. Para evitar clasificaciones se presenta a los centros por nivel de complejidad y “la información se obtiene a través de un análisis de clusters” (CAT_PC, 6:35).

Al ser preguntados sobre si tienen evidencias de que las evaluaciones estén contribuyendo de manera clara a la mejora real del sistema, desde el Consell esquivan la respuesta alegando que “esta es la pregunta importante, “porque a lo mejor han entrenado las pruebas”, “porque le han dado más importancia”, puede ser...” (CAT_MCC, 13:16). En opinión del Vocal, se debería evaluar más, porque “más evaluaciones significa conocer mejor qué está pasando en el sistema” (CAT_MCC, 13:20) aunque a continuación reconoce que “no todas las evaluaciones aportan información nueva, deberían hacerse mucho mejor” (CAT_MCC, 13:20).

Por último, en ninguna de las fuentes consultadas se explicita que las evaluaciones del sistema vayan a tener impacto en la dotación presupuestaria de los centros o en forma de incentivos económicos para los docentes. En este sentido, el Presidente defiende que “en ningún caso si suspenden estas pruebas van a tener comprometida la consecución de su título de Secundaria o de Primaria” (CAT_PC, 6:20) y el hecho de que “el centro no esté en el nivel que debería estar no va a suponer que por nuestra parte venga ninguna sanción al centro por esta razón” (CAT_PC, 6:21).

7.3.5.6 Temporalidad de las evaluaciones

El Consell en el último curso del que se disponen datos, 2014 – 2015, completó un total de 6 evaluaciones (Tabla 7.20). Dentro de estas seis evaluaciones, tres de ellas tienen carácter anual (6º Primaria, 4º ESO y diagnóstica), siendo las demás evaluaciones de carácter eventual.

Para el caso de las evaluaciones de rendimiento se tiene en cuenta la última versión disponible que en este caso es del curso 2015 – 2016, al considerar que de esta forma nos ajustamos lo máximo posible a la realidad actual de estas evaluaciones en el sistema catalán.

Aunque no tengamos datos de todos los programas parece que el segundo y tercer trimestre son en los que se concentran todos estos procesos evaluativos. Dejando, los meses de septiembre a diciembre más descongestionados de este tipo de tareas. No debemos olvidar que las evaluaciones internas de los centros también se concentran en el final del tercer trimestre, en el mes de junio. A este respecto, el calendario relevante es el de la publicación de los informes de los centros, para ver si ellos tienen margen de reacción para incorporar las mejoras. Según el Secretario del Consell, y cogiendo el ejemplo de la evaluación de 4º de ESO, “los informes salen poco antes de Semana Santa, en abril, un mes y medio después de la prueba” (CAT_SC, 7:45). A juicio del Técnico entrevistado, “en 4º de ESO creo que sí que sirve para que los equipos directivos y el claustro, en la memoria y en la programación general anual tomen decisiones si caben” (CAT_TE, 8:28). Sin embargo, saliendo de la prueba de 4º y tomando los tiempos regulares de publicación de los informes, existen diferencias en el calendario de toma de decisiones con los resultados de estas evaluaciones en función de la titularidad del centro, pues

“los centros concertados empiezan a pensar en el año que viene antes, pero en los públicos tenemos el hándicap de que las plantillas de profesorado salen mucho más adelante, salen en julio... y hasta ese momento no puedes empezar a plantearte estas cosas” (CAT_TE, 8:26).

Tabla 7.20 – Meses de realización de las recogidas de datos para las evaluaciones del curso 2014 – 2015 en Cataluña

Programa de evaluación	Meses
Evaluación 6º Primaria	Pruebas – 4 y 5 de mayo ⁷⁷ (2016)
Evaluación 4º ESO	Pruebas – 16 y 17 de febrero ⁷⁸ (2016)
Evaluación diagnóstica (3º Primaria)	Pruebas – Abril (2016) ⁷⁹
Evaluación del programa <i>COMconèixer</i>	Cuestionarios – No especificado
	Observación directa – Marzo / Junio (2014)
Evaluación del programa Apadrinem el nostre patrimoni	-
Evaluación del proyecto Filosofía 3/18 aplicado a las escuelas del municipio de Argentona.	Cuestionario – No especificado
	Observación directa – No especificado

Fuente: elaboración propia a partir de la información contenida en la Memoria de Gestión 2014 – 2015 y en los diferentes informes de resultados de los programas analizados.

Al final, el Consell asume que incorporar las mejoras en el mismo curso que realizas la prueba “es complicado” (CAT_TE, 8:29). Se debe admitir que “no existe el calendario perfecto” (CAT_MCC, 13:33) porque al evaluar un sistema “al final las decisiones las tomas para otro grupo distinto al evaluado, y quizás algunas de las conclusiones ya no tengan sentido. Tomar decisiones en Educación es complicado, siempre serán para otros. ¿Momento ideal? No lo hay” (CAT_MCC, 13: 34). Y concluye su razonamiento, cuestionando la periodicidad de las evaluaciones porque “no hace falta que sean anuales, ni mucho menos” (CAT_MCC, 13:38).

7.3.6 Conceptualización sistémica y espacios de mejora

Esta dimensión pretende enfrentar la teoría y la práctica. Por una parte haremos referencia a qué entienden los responsables de la evaluación del sistema educativo por esta misma, cómo la definen, cómo la entienden sin las limitaciones propias del contexto socioeconómico y político. Por otra parte, una vez que han expuesto qué entienden por evaluación del sistema educativo, describiremos a través de sus propios testimonios qué

⁷⁷ Para consultar el calendario completo del proceso visitar el siguiente enlace: <http://educacio.gencat.cat/portal/page/portal/Educacio/PCentrePrivat/PCPInici/PCPGestioAcademica/PCPProvaAvaluacioSisePrimaria>

⁷⁸ Para consultar el calendario completo del proceso visitar el siguiente enlace: <http://educacio.gencat.cat/portal/page/portal/Educacio/PCentrePrivat/PCPInici/PCPGestioAcademica/PCPProvaAvaluacioESO>

⁷⁹ Para consultar el calendario completo del proceso visitar el siguiente enlace: <http://educacio.gencat.cat/portal/page/portal/Educacio/PCentrePrivat/PCPInici/PCPGestioAcademica/PCPAvaluacioDiagnosticaPrimaria>

necesidades de mejora encuentran en su región, es decir, qué tendrían que realizar para acercarse a su idea de evaluación del sistema educativo.

7.3.6.1 Conceptualización de la evaluación del sistema educativo

Desde el Consell se afirma que la evaluación es un instrumento del sistema que debe ayudar a conocer el grado de cumplimiento de los objetivos del sistema (que han sido acordados previamente por la comunidad educativa), es decir, las prioridades del sistema son previas a la evaluación, a través de las primeras orientamos la segunda. El Presidente afirma que “el modelo evaluativo no puede ser aséptico y pensar que la evaluación es una entidad independiente, autónoma y ajena a lo que ocurre en el sistema” (CAT_PC, 6:53) y, por lo tanto “el modelo evaluativo está comprometido con el sistema. El sistema viene marcado por la política educativa” (CAT_PC, 6:53).

Por otra parte, para el Presidente la evaluación debe salirse de lo estrictamente curricular y estar enfocada al impacto de las políticas porque

si yo evalúo lo que dice el currículum que tengo que evaluar, lo que hago es redundar en las propias virtudes u errores del sistema, del currículum. En cambio, si evalúo qué impacto tiene eso en la aplicación comprometida de eso en el mundo real, entonces estoy introduciendo en qué medida el sistema está dando respuestas a las propias necesidades del sistema (CAT_PC, 6:55).

Según el miembro del Comité Científico entrevistado, evaluar el sistema significa “hacer el seguimiento de todos aquellos indicadores que nos den información relevante sobre el funcionamiento, los resultados, los inputs, los throwputs y outputs del sistema” (CAT_MCC, 13:35).

7.3.6.2 Necesidades de mejora

Las necesidades de mejora se identifican a partir de su definición de evaluación sistémica, y en este sentido el Secretario del Consell reconoce que

El ideal sería ir hacia un tipo de evaluación más integral, donde no hubiera esta separación tan clara entre materias. Ir a un tipo de pruebas más integrada. Lo que pasa es que esto requiere un cierto tiempo. Todo esto tiene su evolución. El año 0 es el año 2000, así que 16 años puede parecer mucho, pero visto con una cierta perspectiva no es tanto (CAT_SC, 7:34).

El miembro del Comité Científico está de acuerdo con una evaluación más integral y afirma que se debe intentar “entrar más en toda la acción del sistema” (CAT_MCC, 13:37).

Por último, como ya comentamos en el parámetro de Dimensiones, desde el Consell y en la figura de su Presidente admiten que “lo que se evalúa, se devalúa” (CAT_PC, 6:23), es

decir, “cuando evalúas algo le asignas valor” (CAT_PC, 6:26), y por esto, tienen asumido que deben ampliar su cobertura de competencias evaluadas en los estudiantes.

7.3.7 Resumen sintético sobre los parámetros e indicadores relativos a Cataluña

Sobre la base de lo expuesto en este primer análisis descriptivo del sistema educativo básico catalán y de los programas y las políticas de evaluación, estamos en condiciones de afirmar que Cataluña es una Comunidad con una larga trayectoria evaluadora, preocupada por conocer cómo está funcionando su sistema educativo y cómo se puede mejorar. Sin embargo, todavía queda camino por recorrer en cuanto a las políticas de transparencia y la accesibilidad de la información, así como de un uso en los documentos de trabajo y en los informes del bilingüismo para facilitar la tarea de quienes quieran acercarse, en este caso los investigadores, a conocer su sistema, sus políticas educativas y el funcionamiento de su Administración.

En primer lugar, el desarrollo normativo es el esperado para el desarrollo de su sistema educativo, pero escaso para el desarrollo de las políticas evaluativas, pues todas las referencias legislativas sobre evaluación están dentro de normativa más general y sin un desarrollo específico. Así pues, son las normas sobre ordenación de las enseñanzas y sobre la inspección educativa, las que recogen el articulado sobre evaluación del sistema educativo catalán. En la fase comparativa podremos profundizar en nuestra hipótesis de si la existencia de una ley autonómica de educación, en este caso la ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña, facilita el desarrollo de la evaluación del sistema educativo o no lo hace.

En segundo lugar, la preocupación por la evaluación del sistema también se refleja en la existencia de una institución con más de 20 años de historia, fundada en 1993, que, aun siendo dependiente de la Administración educativa organizativa y económicamente, tiene autonomía en el funcionamiento ordinario y en las decisiones sobre el diseño y el desarrollo de evaluaciones del sistema. No pasamos por alto el hecho de que Cataluña está inmersa en un proceso de renovación de la institución evaluadora, con los estatutos aprobados de la futura Agencia de Evaluación y Prospectiva de la Educación, cuya actividad se para en el año 2011 y se mantiene hasta la actualidad. Esta incertidumbre política con la que tiene que lidiar el sistema educativo y, concretamente, las políticas de evaluación de dicho sistema, afecta al desarrollo de las mismas, en el sentido de que actualmente son dos estamentos los encargados de las evaluaciones (Consell e Inspección) y en el momento en el que la Agencia se desarrolle será la responsable única de las mismas. Es más, al menos sobre la

base normativa de la nueva Agencia, parece que ésta dispondrá de mayor autonomía institucional y política.

En tercer lugar, aunque entraremos más de lleno en el siguiente párrafo de programas de evaluación, las evaluaciones del sistema educativo básico catalán tienen una clara intencionalidad hacia la mejora del sistema, con una intencionalidad igualmente directa de orientar y elaborar recomendaciones sobre las políticas y las prácticas educativas y, por lo tanto, una concepción de la evaluación como elemento de intervención política.

En cuarto lugar, los programas de evaluación nos presentan un sistema que sobreevalúa a los estudiantes, aunque también centra su interés en los diferentes proyectos educativos puestos en marcha desde la Generalitat de Catalunya. La relación y la coordinación del Consell con la Inspección posibilita un conocimiento más exhaustivo de las diferentes dimensiones del sistema, incorporando información sobre los docentes, los directores y los centros educativos; y en estos momentos el Consell asume que todas las evaluaciones que impliquen a los centros están supeditadas al visto bueno de la Inspección. El programa al que más interés se dedica desde el Consell es la evaluación diagnóstica de Educación Primaria, una evaluación censal anual a estudiantes de 3º de Primaria. Por su parte, el Sistema Catalán de Indicadores de la Educación, es bastante completo pues recoge información sobre los cuatro tipos de indicadores (contexto, entrada, proceso y producto), aunque los indicadores sobre productos están sobredimensionados sobre el resto de indicadores.

Por último, y a modo de resumen, Cataluña desarrolla una evaluación de su sistema educativo que, sin llegar a un carácter holístico y sistémico, se puede considerar como limitada en su espectro de alcance, aunque estable en el tiempo y constante en su preocupación e interés por mejorar.

7.4 Comunidad Autónoma del País Vasco

7.4.1 Contexto

En este apartado de Contexto, realizaremos una foto fija sobre la base de algunos indicadores que nos puedan ser útiles para delimitar el marco en el que se desarrollan las políticas educativas de evaluación en esta Comunidad Autónoma. Este contexto lo enmarcaremos tanto desde el punto de vista del contexto general (Tabla 7.21) como desde el punto de vista del contexto educativo no universitario (Tabla 7.22). Hablamos de contexto educativo “no universitario” en vez de contexto educativo “básico” porque la información aparece así recogida por las propias Comunidades Autónomas, siendo conscientes de que el grueso del sistema no universitario es el sistema básico.

El País Vasco o Euskadi, ambos reconocidos por la Constitución de 1978, es el territorio que primero logró su Estatuto de Autonomía y está considerada como “nacionalidad histórica” española. Actualmente está formada por las provincias de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, si bien Navarra puede decidir incorporarse cuando así lo decida según la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución Española de 1978. Además, cuenta con más de doscientos cincuenta municipios. Oficialmente País Vasco no tiene capital, pero las sedes del poder legislativo y el ejecutivo están en Vitoria. La ciudad más poblada es Bilbao. Está considerado uno de los principales motores económicos y productivos de España, junto con Cataluña, Madrid y Navarra.

7.4.1.1 Contexto general

Los indicadores demográficos y de crecimiento económico y bienestar nos presentan una comunidad muy interesante para desarrollar políticas educativas continuistas, ya que el sistema educativo vasco, tal y como veremos en esta descriptiva, es de los más potentes de toda España.

En primer lugar, Euskadi tiene una población total de 2.164.325 personas en una extensión de terreno de 7.230 kilómetros cuadrados, lo que deriva en una densidad de población de 299,35 habitantes por kilómetro cuadrado, y su crecimiento relativo proyectado a 2029 es del -5%, lo que quiere decir que País Vasco perderá población en los próximos 15 años. Agravando esta situación demográfica, el porcentaje de población menor de 30 años es relativamente bajo (27,3%), donde algo más de 1 de cada 4 vascos son jóvenes. La población rural es del 5,1%, un porcentaje relativamente bajo con respecto a la media española (9,5%).

Tabla 7.21 – Parámetros e indicadores relativos al parámetro de Contexto General vasco

Demografía	Población total	2.164.325
	Crecimiento relativo proyectado 2014 – 2029	-5
	Extensión territorial	7.230
	Densidad de población	299,35
	Población de 0 a 29 años	27,3
	Población rural	5,1
	Tasa de activos	56,83
	Tasa de parados	12,8
	Tasa de paro juvenil	31,03
Crecimiento económico y bienestar	PIB per cápita	30.459
	Gini 2012	0,3
	Renta anual neta media	13.836
	Esperanza de vida al nacer	83,2
	Riesgo de pobreza o exclusión social	17,6
	Satisfacción media con su vida	7,1
	Sentido y propósito de la vida	7,6

Fuente: elaboración propia

En segundo lugar, la esperanza de vida al nacer en el País Vasco es de 83,2 años, una tasa relativamente alta con respecto a España. Además, la tasa de activos (personas entre 25 y 64 años) es del 56,83% y únicamente tienen una tasa de parados del 12,8%, casi 10 puntos menos que la media nacional (21%).

En tercer lugar, los indicadores sobre crecimiento económico y bienestar nos presentan una comunidad con bastante poder adquisitivo y una calidad de vida alta dentro de España. En Euskadi, el PIB per cápita es de 30.459 euros, y la renta anual neta media es de 13.836 euros. No sólo estamos ante una región económicamente potente, sino que además tiene una distribución de la riqueza relativamente equitativa, ya que su Índice de Gini es de 0,30, donde cuanto más cerca de 0 esté el valor más igualdad existe en la distribución de la riqueza (un índice de 0 es que toda la riqueza de la región está repartida equitativamente entre toda la población, y, por el contrario, un índice de 1 es que toda la riqueza de la región la posee una sola persona). Esta mejor distribución de la riqueza repercute en la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social, donde el País Vasco presenta un valor del 17,6%.

A pesar de todos estos datos, los vascos son una sociedad donde la satisfacción media con su vida es buena pero no tan exultante como cabría esperar (7,1 puntos sobre 10) y su

satisfacción con el sentido y el propósito de las mismas está ligeramente por encima de la media española (7,6 puntos sobre 10).

7.4.1.2 Contexto educativo no universitario

El contexto educativo no universitario (Tabla 7.22) nos presenta una comunidad con una inversión alta en educación y un impacto elevado de los aprendizajes en los estudiantes.

Tabla 7.22 – Parámetros e indicadores relativos al parámetro de Contexto Educativo No Universitario vasco

Inversión en Educación	Gasto en Educación	2.036.766
	% Gasto por CCAA	6,5
	Gasto público por alumno público y concertado	6.475
	Gasto público por alumno público	9.175
Organización	% Centros públicos	65,6
	Nº alumnos por profesor	9,1
	Nº alumnos por grupo educativo	17,5
	Tasa de abandono escolar temprano	11,5
Impacto de los aprendizajes	Tasa de idoneidad a los 12 años	86,8
	% de alumno repetidor	3,9
	% alumno extranjero	6,4
	A>ESS	68,4
	INEPA	0,87
	E1	98,2
	IE17	0,96
	ICE	0,89
	ICE = 100	156,14

Fuente: elaboración propia

El País Vasco dedica 2.036.766.000 millones de euros a Educación, lo que supone el 6,5% del gasto total de las Administraciones educativas en todo el territorio español. A pesar de que proporcionalmente no invierte mucho dinero en educación, al situar esa cifra en el gasto público por estudiante de centro público y concertado (6.475€) y el gasto público por estudiante de centro solamente público (9.175€) las cifras se disparan y sitúan al País Vasco como una de las Comunidades Autónomas que más dinero dedican a su sistema educativo no universitario.

Por otra parte, Euskadi tiene únicamente un 65,6% de centros públicos, frente al 69,8% de la media nacional. Sin embargo, los centros públicos tienen un ratio de alumno

por profesor de 9,1 y un ratio de alumno por grupo educativo de 17,5. Estos ratios nos presentan un sistema educativo avanzado en el que la inversión educativa permite un cuerpo de docentes bastante amplio y, por lo tanto, una atención más personalizada a los estudiantes.

Los indicadores sobre el impacto de los aprendizajes nos permiten delimitar un sistema educativo no universitario avanzado y con algunos indicadores de éxito.

En primer lugar, la tasa de abandono escolar temprano está en el 11,5, y la tasa de idoneidad a los 12 años, que nos dice cuántos estudiantes están a los 12 años en el curso que les corresponde, es de 86,8%, un 2% por encima de la media española.

En segundo lugar, el alumnado repetidor es del 3,9% y el alumnado extranjero asciende al 6,4%. Ambos indicadores están por debajo de la media española situada en 4,7% y 8,6% respectivamente.

En tercer lugar, partiendo del trabajo de Bonal *et al.* (2005), asumimos aquí algunos de los indicadores que estos autores utilizan en su trabajo sobre la descentralización educativa en España, tal y como hemos justificado en el capítulo metodológico de esta tesis doctoral. Para medir el impacto de los aprendizajes en el País Vasco es interesante tener en cuenta dos indicadores sobre la escolarización (E17) y las capacidades escolares (IE17) a los 17 años, que nos ofrecen información sobre los estudiantes que permanecen en el sistema sin que ya sea una obligación para ellos, y en el caso de Euskadi el E17 es de 98,2% y el IE17 es de 0,96.

Todos estos indicadores son los que nos hacen falta para llegar al Índice de Capacidades Educativas (ICE), que desarrollaron Bonal *et al.* (2005), a través del cual se mide el grado de desarrollo educativo sobre la base de su capacidad de producción de graduados en educación secundaria postobligatoria. Según este índice actualizado a los datos del curso 2013 – 2014, País Vasco presenta un ICE de 0,89, un valor que se justifica por un INEPA bastante alto (0,87). Tal y como se explica en el capítulo metodológico, el INEPA es el Índice de las Capacidades de la Población Activa, y se calcula de acuerdo al nivel máximo de A>ESS (porcentaje de población activa que ha acabado los estudios post – obligatorios) de las Comunidades Autónomas (Madrid con 72,1%) y el nivel mínimo (Extremadura con 42,7%).

Si el ICE nos resulta interesante, y va a ser más útil en la fase comparativa, el ICE=100 nos sitúa a Euskadi con respecto a España (siendo el ICE español igual a 100) en un valor de 156,14, es decir, por muy por encima de la media española.

7.4.2 Desarrollo normativo de la evaluación del sistema educativo

La Comunidad Autónoma del País Vasco asumió sus competencias educativas en 1981 a través del Real Decreto 2808/1980, de 26 de agosto, tal y como estudiamos en el capítulo 4 del marco teórico. Esta cesión viene a completar lo previsto en el artículo 16 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco, que reconocía al País Vasco su competencia de “la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, sin perjuicio del artículo 27 de la Constitución y leyes orgánicas que lo desarrollen, de las facultades que atribuye al Estado el artículo 149.1.30ª de la misma y de la alta inspección necesaria para su cumplimiento y garantía”.

Desarrollando estas competencias reconocidas por el Estatuto de Gernika, el 24 de febrero de 1993, entró en vigor la Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca. El artículo 1.3 de esta norma establece que el sistema educativo público vasco “contará con los servicios específicos de evaluación, investigación y de apoyo a la educación; su ámbito de actuación será el conjunto del sistema educativo de la Comunidad Autónoma del País Vasco”.

Siguiendo los niveles de jerarquía normativa, tenemos que llegar al Decreto 14/2001, de 6 de febrero, por el que se regula la creación del Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa no universitaria, para encontrar referencias sobre la evaluación del sistema educativo vasco. Sobre esta norma nos detendremos más adelante, a la hora de describir el parámetro específico a la unidad autonómica de evaluación.

Será la Orden de 2 de diciembre de 2008, del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, por la que se regula el proceso de evaluación de diagnóstico en los centros educativos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, la que concrete algo más estas políticas de evaluación. Además, a partir de esta Orden, se publicaron otras enfocadas al desarrollo de procesos de evaluación de otras dimensiones, como los directores (Orden de 25 de mayo de 2012) o los jefes de estudio y secretarios (Orden de 8 de abril de 2013). No se han aprobado normas relativas a la evaluación del sistema educativo en su conjunto, de los profesores o de otros aspectos, aunque sí que está prevista en el artículo 25.2 de la Ley 1/1993, dentro de las funciones de la inspección educativa, “la evaluación técnico – pedagógica de los centros docentes, del conjunto de éstos y del sistema de apoyo”.

Al recoger las opiniones de los responsables de estas evaluaciones, en lo que a desarrollo normativo se refiere, encontramos una discrepancia y una concordancia.

La discrepancia se manifiesta en torno a la suficiencia de la legislación autonómica para el desarrollo de las evaluaciones. Por un lado, hay quienes defienden que esta normativa es

suficiente (PV_CED, 9:3 y PV_DI, 11:3) y, por otro lado, quienes definen la situación legislativa como exagerada y descoordinada (PV_CEM, 10:2 – 3) porque “confunde tanto a los centros como a los servicios” (PC_CEM, 10:4).

La concordancia se manifiesta en torno a la convivencia de las leyes autonómicas con las leyes nacionales. En opinión del Director del Instituto, la normativa vasca “sería suficiente si no nos la tocaran, pero ahora tenemos un conflicto con la LOMCE, y necesitamos mayor protección con respecto a estas leyes, que no aportan nada nuevo ni nada bueno” (PV_DI, 11:4 – 6). Este conflicto se sitúa en torno a dos cuestiones que para los responsables del Instituto son “cruciales: por un lado, no queremos las evaluaciones con carácter de reválida (contaminan nuestra cultura de la evaluación), por otro lado, garantizar la confidencialidad de los centros y aportar información que fácilmente comparable. Todo esto queda roto” (PV_DI, 11:5). Por su parte, el miembro del Comité Científico entrevista manifiesta que

“lo que hace falta es una definición de cuáles van a ser las políticas públicas de evaluación educativa, porque están por definir. La evaluación diagnóstica terminó, y creo que aquí estaba excelentemente hecha, y no sabemos qué va a ser ahora, ni qué se va a hacer” (PV_MCC, 12:4).

7.4.3 Unidad Autonómica de Evaluación: Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa (ISEI – IVEI)

A la hora de describir e interpretar los parámetros e indicadores relativos a la Unidad Autonómica de Evaluación se van a tener en cuenta elementos relacionados con el sentido institucional de la Unidad, su estructura orgánica, organizativa y financiera, desde la pretensión de estudiar fundamentalmente cómo se organiza y de qué autonomía dispone el órgano evaluador del sistema educativo básico autonómico. Por último, se describirá la relación de la Unidad con la comunidad educativa y cómo se articula ésta, qué canales existen y de qué interlocutores disponen.

7.4.3.1 Sentido institucional

El ISEI – IVEI es el sucesor natural del Instituto de Desarrollo Curricular y la Formación del Profesorado del País Vasco (IDC) puesto en marcha por el Decreto 195/1992 de 14 de julio. Pero con la entrada en vigor de la Ley 1/1993 y cumpliendo con el mandato del artículo 1.3 ésta, en 2001 se aprueba el Decreto 14/2001, de 6 de febrero, por el que se regula la creación del Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa no universitaria. La finalidad de este Instituto, dice el artículo 3 de la norma, es “la evaluación general del sistema educativo, promover la investigación educativa en el ámbito

no universitario y mantener un Servicio de documentación y de recursos relacionados con el ámbito educativo”, siempre sin perjuicio de las funciones que se le atribuyen a la Inspección Educativa.

Las funciones del Instituto se dividen en tres campos: evaluación, investigación y documentación. En cuanto a la investigación, el ISEI – IVEI cumple las siguientes funciones (art. 4.1, Decreto 14/2001):

- a. Diseñar y desarrollar los proyectos de evaluación del sistema educativo de la Comunidad Autónoma del País Vasco que se le encomienden.
- b. Elaborar los indicadores de calidad propios del sistema educativo vasco.
- c. Elaborar los instrumentos de evaluación de las necesidades educativas especiales.
- d. Evaluar los procesos de experimentación promovidos por la Viceconsejería de Educación.
- e. Diseñar en colaboración con el Servicio de Inspección educativa los procesos de evaluación que se lleven a cabo tanto desde el Instituto como desde la Inspección.
- f. Elaborar los informes en los que se recoja la evaluación realizada y las propuestas de mejora que se deriven de la misma para presentarlos al Consejo Rector.
- g. Informar al Departamento de Educación, Universidades e Investigación y a la comunidad escolar, de acuerdo a las determinaciones del Consejo Rector, de los resultados de la evaluación.
- h. Colaborar, a propuesta de la Dirección de Innovación Educativa, en la formación del profesorado,
- i. Participar como servicio técnico de la CAPV en el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación y colaborar con otras Instituciones en los ámbitos de su competencia.
- j. Colaborar con las Direcciones y Servicios del Departamento de Educación, Universidades e Investigación en relación con la evaluación en los ámbitos de su competencia.

Son de interés también las funciones relacionadas con la investigación (art. 4.2, Decreto 14/2001):

- a. Promover líneas de investigación, estudios y, en general, proponer a la Administración educativa cuantas iniciativas y sugerencias puedan contribuir a favorecer la calidad y mejora de la enseñanza.
- b. Analizar las demandas sociales a la educación y las necesidades educativas del alumnado y plantear propuestas innovadoras u orientadoras de la intervención educativa.

- c. Investigar sobre las necesidades educativas especiales y respuesta a las mismas.
- d. Colaborar con los Servicios de Apoyo zonales en los procesos de experimentación que se le encomienden, en el asesoramiento a los Centros docentes que participan en la experiencia, y en la elaboración de los materiales necesarios para ello.
- e. Elaborar informes técnico-pedagógicos que el Departamento de Educación, Universidades e Investigación le demande.
- f. Conocer y analizar las investigaciones y experiencias educativas para la mejora del sistema educativo vasco.
- g. Participar en programas internacionales de investigación e intercambio en el ámbito de su competencia.
- h. Colaborar, a propuesta de la Dirección de Innovación Educativa, en la formación del profesorado, especialmente en temas relacionados con proyectos de experimentación.
- i. Colaborar con las Direcciones y Servicios del Departamento de Educación, Universidades e Investigación en relación con la investigación en los ámbitos de su competencia.

Además, se le han asignado funciones específicas dentro de procesos de evaluación concretos. Como, por ejemplo, con las pruebas de Evaluación Diagnóstica para las que se forma una Comisión Técnica en la que participa activamente el ISEI – IVEI, al que le corresponden las siguientes funciones en el diseño y ejecución de las pruebas (art. 5 de la Orden 2 de diciembre de 2008 sobre la regulación de la Evaluación Diagnóstica en el País Vasco): a) elaborar el diseño de aplicación de la evaluación de diagnóstico y coordinar su desarrollo; b) elaborar las pruebas de rendimiento y cuestionarios, para lo que podrá contar con la colaboración de otros servicios y personal del Departamento de Educación, Universidades e Investigación; c) preparar y controlar el proceso de corrección de ítems abiertos; d) analizar los datos globales y parciales y realizar y gestionar los distintos informes, entre los cuales, al menos, deberán estar el Informe global del sistema educativo, el informe específico de cada centro y el informe individualizado de cada alumno y alumna que haya tomado parte en esta evaluación.

La percepción de la autonomía e independencia del Instituto con respecto a la Consejería del Gobierno Vasco tiene una doble vertiente: autonomía institucional y autonomía técnica.

En el primer caso, autonomía institucional, el Instituto “depende directamente de la Viceconsejería de Educación” (PV_CED, 9:4). El Instituto, “estatutariamente, es un Servicio de Apoyo del Departamento de Educación. Hay tres servicios de apoyo en el sistema: Inspección, Berritzegunes y nosotros”, afirma el Coordinador del Equipo de Didáctica (PV_CED, 9:110 – 111), por lo tanto “no tienen el carácter legal de un organismo autónomo tal y como se entiende en la administración pública” (PV_MCC, 12:8). Este mismo Coordinador manifiesta que no tienen autonomía “para seleccionar o concretar cuál es el plan de trabajo para cada año, sí hacemos la propuesta, pero tiene que estar ratificado por la Viceconsejera y por el Consejo Rector del ISEI” (PV_CED, 9:6) aunque reconoce que “en el 99,9% de los casos se nos aceptan las propuestas que hacemos” (PV_CED, 9:13). Por su parte, el miembro del Comité Científico sostiene que el Instituto “tiene una dependencia orgánica y funcional” con la Consejería (PV_MCC, 12:5) pero no lo entiende como una limitación, sino como algo lógico porque “la evaluación es inseparable de la política” (PV_MCC, 12:6).

En el segundo caso, autonomía técnica, existe unanimidad, “sí que tenemos bastante autonomía desde el punto de vista técnico para desarrollar el proyecto que está abalado por el Consejo Rector” (PV_CED, 9:10).

Las discrepancias entre los responsables entrevistados llegan a la hora de plantearles si sería conveniente un mayor grado de independencia, de autonomía, en el Instituto con respecto de la Consejería. Hay quienes apuestan por una mayor autonomía

“en el sentido de separar la evaluación como un elemento enriquecedor del sistema, que da información a los que toman decisiones y a los propios centros, sería bueno que las decisiones políticas de qué evaluar, cuándo evaluar y cómo evaluar, no estén ligadas directamente a los políticos, deberían ser menos dependientes de quien está mandando en un determinado momento” (PV_CEM, 10:6).

Seguidamente admite que

“nosotros tenemos la suerte en el País Vasco que todos los gobiernos en el tema educativo y en el tema de la evaluación hasta ahora están bastante de acuerdo, y no sólo los gobiernos sino probablemente algunos partidos de la oposición están de acuerdo en que haya un sistema de evaluación y que haya unas evaluaciones y una información” (PV_10:7).

En el otro lado encontramos quien piensa que “tenemos bastante autonomía porque hemos ganado a lo largo del tiempo prestigio y capacidad de proponer y que nos las acepten” (PV_CED, 9:15). La importancia en este caso no reside en la autonomía sino en lo que seas capaz de hacer, para quienes apoyan esta idea defienden que lo importante es la capacidad de incidencia en el sistema

“nuestro trabajo puede ser muy interesante o puede ser muy inútil, siempre que sirvamos a los objetivos que tiene el Departamento de Educación, y por lo tanto que podamos disponer de la capacidad de llegar a la comunidad educativa que tiene el Departamento de Educación” (PV_CED, 9:12).

Concluye señalando que

“si tú quieres que tu trabajo tenga incidencia en las dinámicas de funcionamiento del Departamento tienes que estar dentro, y eso supone perder parte de autonomía, pero a cambio llegas con facilidad a la inspección, a los centros, poder dirigirte directamente a los equipos directivos, estar cerca de los berritzegunes... todo tiene sus pros y sus contras. Yo creo que este modelo es bueno, no estamos fiscalizados políticamente” (PV_CED, 9:18)

7.4.3.2 Estructura orgánica de la institución

El ISEI – IVEI depende orgánica y funcionalmente de la Viceconsejería de Educación y está compuesto por cuatro órganos de gobierno: Consejo Rector, Comité Científico, Director y Equipo Directivo.

El Consejo Rector es el órgano superior de la entidad y le corresponde determinar las líneas estratégicas, los objetivos y aprobar los proyectos que van a llevarse a cabo en cada uno de los ámbitos de actuación del Instituto. Está presidido por la Viceconsejera de Educación y forman parte de él la Directora de Innovación Educativa, el Director de Centros Escolares, el Director de Formación Profesional, el Inspector General, la Presidenta del Consejo Escolar de Euskadi (nombrada por la Viceconsejera), un miembro del Consejo Vasco de Universidades, el Presidente del Comité Científico y, por último, el Director del Instituto.

El Comité Científico, por su parte, debe asesorar al Consejo Rector y al Equipo Directivo sobre los proyectos que el Instituto vaya a llevar a cabo en los ámbitos de experimentación o evaluación, así como proponer líneas de investigación o nuevos campos de evaluación, y analizar las conclusiones y las propuestas que elabore el Instituto como resultado de los proyectos que haya llevado a cabo. El Comité está formado por seis personas nombradas por el Consejero de Educación entre miembros de las Universidades del País Vasco y de entidades de prestigio científico relacionadas con el ámbito educativo. Desde el propio Comité Científico se insiste en destacar “el compromiso que tiene el Instituto con la Academia” (PV_MCC, 12:55), a su juicio, “somos poquitos, tanto en la Universidad lo que nos dedicamos a esto, como el ISEI, y yo creo que hemos establecido una adecuada sinergia” (PV_MCC, 12:56). Una sinergia fundamentada en que

“tienen un banco de datos que es una mina de oro y que los investigadores de la Universidad los podemos explotar. Y yo creo que eso está francamente muy bien hecho; no porque yo sea evidentemente del Comité Científico sino a pesar de que yo lo sea, funciona muy bien. Y yo creo que eso es reseñable” (PV_MCC, 12:57).

El Director se nombra y cesa por Decreto del Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero de Educación, Universidades e Investigación. Sus funciones, delimitadas por el art. 11 del Decreto 14/2001, están relacionadas con la dirección, coordinación y representación del Instituto. Según explica el actual Director, “en años anteriores el Director era nombrado libremente por el Consejo de Gobierno y, en este mandato, se modificó la formalización del puesto de Director como cargo de libre designación, en la relación de cargos del Gobierno” (PV_DI, 11:2).

Por último, el Equipo Directivo está compuesto por el Director y los Coordinadores de los equipos de trabajo: Métodos, Didáctica, Psicopedagogía y Organización Escolar. Entre sus funciones está la gestión del Instituto, colaborando con el Director, aprobar y evaluar el Plan Anual y el Presupuesto.

7.4.3.3 Estructura financiera

Los recursos financieros del Instituto se alimentan directamente del presupuesto que le sea asignado dentro del ejercicio del Departamento de Educación, Universidades e Investigación.

Según los Presupuestos de 2016 del Gobierno Vasco, la sección 06 dedicada a Educación, contiene el Programa 4225 en el que se encuentran todos los gastos aplicables al ISEI – IVEI. Estos gastos se dividen en dos partes: los gastos de funcionamiento del Instituto y los gastos imputables a las evaluaciones. Los gastos de funcionamiento ascienden a los 95.265€, mientras que los derivados directamente de las evaluaciones ascienden a 824.892€. De estos últimos, 564.324€ corresponden a las evaluaciones diagnósticas 2015, 171.568 a PISA 2015, 17.000 al programa de Centros Eficaces, y 72.000€ al pilotaje de la prueba de 3º de Primaria. Por lo tanto, en total, encontramos que el presupuesto del ISEI – IVEI es de 920.157€, sin contar los gastos de personal, pues estos no se pueden contabilizar al estar incorporados al total de gastos de personal del Departamento.

La presentación de los presupuestos del Gobierno Vasco no permite un análisis específico del presupuesto del ISEI – IVEI porque está estructurado por Secciones, siendo la Sección 06 la dedicada a Educación, sin especificar gastos por organismos, ni departamentos. Sin embargo, durante la visita al Instituto, el Director del mismo me facilitó esta información.

Para calcular el gasto por estudiante, hemos teniendo en cuenta el presupuesto total de la agencia entre el número de estudiantes matriculados en Primaria y Secundaria Obligatoria tanto en centros públicos como privados. Teniendo en cuenta que, según el

MECD, País Vasco cuenta con 204.066 estudiantes escolarizados en Primaria y Secundaria en todos los centros públicos y privados (Tabla 7.23), el ratio es de 4,51€ (Tabla 7.24). Por último, País Vasco dedicó 4,04€ por estudiante a las evaluaciones que realizó en el año 2015.

Tabla 7.23 – Alumnado en Primaria y ESO por titularidad de centro en el País Vasco

	Primaria	ESO	Totales
Centros públicos	64.983	35.860	100.843
Centros privados	61.890	41.333	103.223
Totales	126.873	77.193	204.066

Fuente: Estadística de las Enseñanzas no universitarias. Datos Avance Curso 2014 – 2015

Tabla 7.24 – Resumen de los indicadores de Estructura financiera del ISEI – IVEI

Indicador	Porcentaje	Cuantía
% Presupuesto propio	0%	0€
% Financiación pública	100%	920.157€
% Gastos dedicados a evaluaciones	89,6%	824.892€
% Gastos dedicados a salarios de personal dedicado a la evaluación	No se puede saber	No se puede saber
Gasto por estudiante escolarizado en la educación obligatoria	-	4,51€/estudiante
Gasto de evaluaciones por estudiante escolarizado en la educación obligatoria	-	4,04€/ estudiante

Fuente: elaboración propia a partir del Presupuesto 2015 del Gobierno Vasco

7.4.3.4 Estructura organizativa

El ISEI – IVEI es un organismo administrativo adscrito al Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, tal y como se refleja en el artículo 2 del Decreto 193/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura. Este Instituto es dependiente directamente de la Viceconsejería de Educación (art. 13.3 del Decreto 193/2013).

Por otra parte, el artículo 15 del Decreto 14/2001 establece que la plantilla del Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa no universitaria se compone de (Figura 7.4):

- Director/a.
- Equipo de métodos

- Coordinador/a del equipo de métodos
- Técnico-especialista de evaluación
- Técnico-especialista de investigación
- Técnico-especialista en documentación
- Técnico-especialista en sistemas informáticos
- Equipo de didáctica
 - Coordinador/a del equipo didáctico
 - Técnico-especialista en Educación Infantil
 - Técnico-especialista en Educación Primaria
 - Técnico-especialista en ámbito lingüístico
 - Técnico-especialista en ámbito científico-matemático
 - Técnico-especialista en ámbito social
 - Técnico-especialista en tecnología educativa
- Equipo de psicopedagogía
 - Coordinador/a del equipo psicopedagógico
 - Técnico-especialista en Orientación
 - Técnico-especialista en Trastornos Generales del Desarrollo
 - Técnico-especialista en Inserción Social
 - Técnico-especialista en Accesibilidad y Desarrollo de la Comunicación
 - Técnico-especialista en Desarrollo de Capacidades de Aprendizaje
- Equipo de organización escolar
 - Coordinador del equipo de organización escolar
 - Técnico-especialista en dirección y gestión de centros
 - Técnico-especialista en Relaciones y convivencia

Todos ellos vinculados de manera directa o indirecta con las evaluaciones del sistema educativo vasco. Las funciones de cada uno de los equipos de trabajo, y de los técnicos y especialistas, están determinadas por la Orden de 27 de marzo de 2001, por la que se regula el funcionamiento y organización del Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa no universitaria (IVEI).

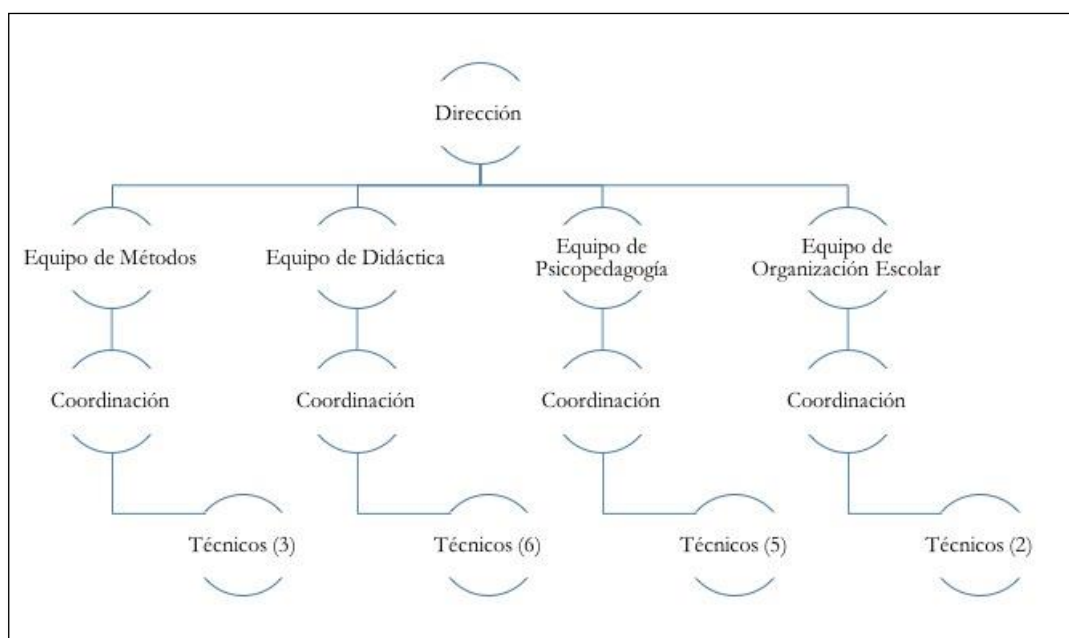
El Coordinador del Equipo de Didáctica señala que “este centro no es un centro asambleario, no tiene claustro como un centro docente, aquí las decisiones las toma el Equipo Directivo, y tiene que estar avalado por la Viceconsejera. Por lo tanto, tenemos un funcionamiento vertical” (PV_CED, 9:29 – 30) y posteriormente “se traslada la

información a los equipos de trabajo” (PV_CED, 9:31). Según el Coordinador del Equipo de Métodos

“es una estructura que se creó en su momento donde el papel del ISEI era un poco más general que solamente la evaluación, pisaba mucho más la investigación, ahora realmente está pesando mucho en el ISEI la evaluación y, realmente, vamos ajustando las personas que estamos a los trabajos que tenemos. No es el funcionamiento real el que llevamos a cabo el que tenemos en la estructura” (PV_CEM, 10:20).

Por lo tanto, asumen que trabajan siguiendo una estructura diferente a la formal, tienen una “estructura de trabajo” (PV_CED, 10:19). Esta estructura se moldea en función de las necesidades y del plan de trabajo del Instituto.

Figura 7.4 – Organigrama del ISEI - IVEI



Fuente: elaboración propia

Por su parte, la **provisión de estos puestos** está prevista a través de un procedimiento de concurso de méritos convocado por la Administración educativa, tal y como se regula en el artículo 33 de la Ley 2/1993, de 19 de febrero, de Cuerpos Docentes de la Enseñanza no Universitaria de la Comunidad Autónoma del País Vasco, desarrollado en la Orden de 2 de abril de 2001, del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, por la que se convoca concurso de méritos para la provisión de puestos de trabajo de los puestos de los Servicios de Apoyo a la Educación: Berritzegunes, IVEI y CEIDAs. Y finalmente, “se accede a través de una comisión de servicios que se puede renovar anualmente” (PV_CEM, 10:25).

En opinión del Coordinador del Equipo de Didáctica, “hay dos aspectos de nuestra estructura que nos ha permitido hacer algo con cierto sentido: la estabilidad de las personas y que somos docentes” (PV_CED, 9:21). Veamos ambos aspectos más detenidamente.

Centrándonos en la estabilidad, según el Coordinador del Equipo de Métodos, “en un primer momento las plazas salían siempre entre funcionarios, solo se tiene acceso al ISEI si se es funcionario del Departamento de Educación, y dentro de las cosas que se priman la antigüedad es un valor importante” (PV_CEM, 10:23), concretamente puntualiza el Director “el requisito para pertenecer al ISEI es ser personal funcionario de carrera, con al menos 3 años de experiencia” (PV_DI, 11:9). Sin embargo, en la actualidad esto ha cambiado por necesidades sobrevenidas “ahora, es fácil entrar porque hay muchas plazas que no se cubren y poca demanda. Por varias razones, no sé si las exigencias son altas o lo que se ofrece es poco. Al final el ISEI ofrecemos mucho trabajo” (PV_CEM, 10:24). Las razones, sobre la base de los testimonios, se sitúan en ambos sentidos. Por un lado, parece que las exigencias son altas, el Director del Instituto afirma que “esto obedece a que los requisitos específicos para una determinada plaza eran muy exigentes” (PV_DI, 11:8). Por otro lado, el Instituto no ofrece condiciones atractivas, pues “las condiciones económicas y laborales son algo peores que en un centro (condiciones de flexibilidad de horario y de calendario), y el complemento económico con respecto a estar en un centro es muy pequeño” (PV_CED, 9:25) y, preguntándose retóricamente sobre los beneficios laborales, el mismo Coordinador de Didáctica se responde “pierdes vacaciones, condiciones laborales en el sentido de que tengo que estar más horas trabajando en el puesto de trabajo, y no gano mucho más, y ya tengo un cierto status dentro de mi centro, tengo mis cursos, mi antigüedad...” (PV_CED, 9:26).

Así que el requisito de ser funcionario docente de carrera tiene sus pros (“esto es muy importante por dos razones: sigues viviendo en el ámbito docente (nosotros tenemos el calendario docente, más o menos el horario docente, etc.), pero al mismo tiempo y más importante, aquí solo pueden venir docentes” (PV_CED, 9:23) y sus contras (“el hecho de que tenga que ser docente de carrera nos acarrea multitud de problemas” (PV_DI, 11:11). Entre estas problemáticas destaca la dificultad para modificar la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del Instituto, el Director se lamenta:

“llevamos año y medio queriendo modificar la norma para amortizar este puesto docente para sacar un puesto de Técnico de Administración General del Gobierno, es decir, el hecho de que sea “del gobierno” ni quita ni pone, pero sí hay limitaciones administrativas que la modificación de una RPT es muy ardua y difícil, y a pesar de contar con todos los Vistos Buenos, al final no se pueden combinar. Y hay puestos de TAG con perfil de Estadístico cuyo perfil nos

vendría muy bien. No una dotación, sino más de una, de hecho abogamos por ello pero ya vienen las limitaciones burocráticas” (PV_DI, 11:11).

El Coordinador de Métodos confirma que “contratar a una persona es complicadísimo” (PV_CEM, 10:91). Por su parte, el Coordinador de Didáctica quita importancia a esta dificultad replicando que “hay algunas limitaciones, pero eso puede afectar a uno de veinte, pero en los diecinueve restantes es más positivo que sean docentes. Esa plaza concreta, tenemos alguna cierta dificultad, pero creo que se puede resolver de otras maneras...” (PV_CED, 9:24).

7.4.3.5 Relación con la comunidad educativa

La relación del Consell con la comunidad educativa tiene diferentes sentidos y vertientes. Por un lado, la relación con el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y concretamente con el Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Por otro lado está la relación con los diferentes agentes educativos. Esta segunda vertiente encontramos la percepción de los centros con respecto a la propia Agencia y la percepción con las propias evaluaciones. Por último, la relación con la Inspección Educativa.

En cuanto a la **relación con el MECD**, el Coordinador del Equipo de Métodos afirma que

“tenemos una relación formal, la relación es buena personalmente porque llevamos muchos años y nos conocemos, conoces a la gente, entiendes los problemas de unos y de otros, y entiendes desde dónde mira la realidad cada uno, que al final es lo que nos puede ayudar, enlazar o distanciar” (PV_CEM, 10:21).

Esta cordialidad se traduce en que “participamos y hemos participado siempre en los grupos que ellos forman de trabajo y yo creo que a nosotros nos ayuda esa participación, ha abierto puertas y supongo que a ellos les ayudará también” (PV_CEM, 10:22), y “cuando hemos considerado que no nos aportaba nada, no hemos ido, pero por lo general sí que participamos” (PV_DI, 11:16).

La **relación con la comunidad educativa** es buena, “en general, la educación no es un campo de batalla político en el País Vasco. Hay muchos consensos. Hay discrepancias, como todo, y van surgiendo más, menos, pero se no se utilizan como arma arrojadiza política de alto nivel” (PV_CEM, 10:85).

Según el Coordinador del Equipo de Didáctica se les percibe “como una institución fiable, y esto es muy importante para un instituto de evaluación; no ponen en duda los resultados que les damos” (PV_CED, 9:33 – 34), incluso “por lo que nos dicen, tanto la Inspección como los Berritzegunes pueden utilizar lo dicho por el ISEI como un argumento de autoridad” (PV_CED, 9:38). Sin embargo, también hay centros que no ven

interesante nuestro trabajo, y en ocasiones “tiene que ver con que no ven necesario nuestro trabajo ni que les beneficie en exceso. Somos un portador de noticias, y siempre que hay malas noticias a un centro en un informe lo más fácil es matar al mensajero” (PV_CED, 9:36), y, planteándolo como algo contradictorio, el Coordinador sostiene que también han recibido críticas “por no evaluar cosas que ellos consideran importantes y críticas porque evaluamos en exceso” (PV_CED, 9:37). Sobre estas críticas, el Coordinador del Equipo de Métodos reconoce que incordian

“porque nuestras evaluaciones tienden a ser o censales (llegamos a todos los centros) o cuando utilizamos muestras tratamos de que estas muestras sean representativas por lo que aquí llamamos “estratos”, es decir, por modelos lingüísticos y redes educativas. Con lo cual, utilizamos unos tamaños de muestra muy grandes, y hay muchos centros a los que vamos todos los años, incluso más de una vez” (PV_CEM, 10:11).

Pero estas críticas al ISEI, desde el Instituto también las encuadran en una falta de confianza en la administración pública en general

“Si la iniciativa sale desde el centro, o desde el grupo de centros, se tiende más. Cuando es la Administración la que va... de la Administración la gente no se fía, lo cual me parece normal porque yo tampoco me fío de la Administración para otras cosas” (PV_CEM, 10:79).

Una de las estrategias que lleva el ISEI – IVEI con la comunidad educativa es la de promover su participación en los procesos de evaluación. En el pilotaje previo a cada prueba “solemos acompañarlo con hablar con los centros porque siempre te dan pistas, no siempre sabes muy bien a distintas edades cómo aplicas las cosas, y entonces los centros siempre te suelen dar feedback que te ayudan a organizar las cosas” (PV_CEM, 10:18). Si la evaluación no la aplicamos directamente nosotros, “exigimos que los aplicadores no vayan al centro por primera vez el día de la aplicación, sino que vayan previamente, hablen con ellos, les expliquen el proceso, y lleguen a acuerdos” (PV_CEM, 10:15). Su intención es que los centros perciban “que tratamos de consensuar los procesos” (PV_CEM, 10:16). Pero esta participación de la comunidad educativa también se articula en una participación directa de docentes y berritzegunes, desde el Instituto declaran que

“existe participación de personas y grupos de la comunidad educativa. Cuando se hace una evaluación está toda la parte de decisión y una parte de diseño de las pruebas, del contenido, del marco de la evaluación, y en esto último el ISEI cuenta con los berritzegunes y todas las pruebas antes de aplicarse las trabajamos con profesores que las analizan una a una, a ver si realmente están adecuadas al nivel” (PV_CEM, 10:17).

Más allá de esta estrategia de participación, desde el Instituto también se habilitan canales de recogida de consultas, quejas, sugerencias, de la comunidad educativa y de la sociedad en general. En este sentido, el Coordinador del Equipo de Métodos indica que

disponen de “un call center abierto para comunicarnos con los centros” (PV_CEM, 10:14), y el Director señala que reciben cartas y “registramos las incidencias, o si quieren reuniones les invitamos a venir aquí o vamos a su centro” (PV_DI, 11:28). Todos estos canales sirven para registrar en el Plan de Calidad cualquier aspecto que se deba tener en cuenta.

Por último, resulta importante conocer qué relación mantiene el ISEI – IVEI con la **Inspección Educativa**. Y esta relación se define en dos niveles.

Un primer nivel institucional en el que la Inspección participa en los órganos de dirección y de diseño y seguimiento de las pruebas. El Coordinador del Equipo de Didáctica afirma que “la Inspección Central está en nuestro Consejo Rector” (PV_CED; 9:61), mientras que el Director del Instituto sostiene que “en los grupos de trabajo estamos conjuntamente con la inspección y todas las evaluaciones tienen una comisión de seguimiento donde participamos nosotros, la inspección y los berritzegunes; en cada evaluación de diagnóstico hacemos cada uno nuestro informe y lo cotejamos” (PV_DI, 11:39 – 40), además, “compartimos presencia en organismos como en el Consejo de Dirección del Departamento de Educación” (PV_DI, 11:41)

Un segundo nivel competencial en la complementariedad de la información de la que disponen cada uno. Desde el Instituto defienden que “nuestra evaluación es más de sistema en función de datos externos, y su información es mucho más de lo que pasa en la vida del centro” (PV_CEM, 10:71). El miembro del Comité Científico asegura que “los inspectores tienen la ventaja de que llevan muchos años siendo el inspector de referencia del mismo centro y conocen muy bien la trayectoria de un centro escolar. Y yo creo que a los inspectores hay que ponerles en valor” (PV_MCC, 12:31). Y esta información de distinto carácter se comparte, y es el momento en el que adquiere el carácter de información complementaria. En este sentido, el Coordinador del Equipo de Didáctica afirma que “en general estamos dispuestos a colaborar, en las dos direcciones, dentro de las dificultades de la gestión de la información, porque estamos a tantas cosas que no tenemos tiempo para desplegar sobre la mesa todo lo que estamos haciendo” (PV_CED, 9:62).

7.4.4 Sentido de la política de evaluación

La necesidad de la evaluación del sistema educativo, se refleja en el Preámbulo del Decreto 236/2015, de 22 de diciembre, por el que se establece el currículo de Educación básica y se implanta en la Comunidad Autónoma del País Vasco, cuando se señala que

“la importancia de los desafíos que afronta el sistema educativo demanda como contrapartida una información pública y transparente acerca del uso que se hace de los medios y los recursos puestos a disposición de los centros, así como una

valoración de los resultados que con ellos se alcanzan, teniendo en cuenta la incidencia del entorno socio-económico, cultural y lingüístico” (p. 6).

El sentido de las evaluaciones del sistema educativo vasco viene delimitado por el artículo 56 del Decreto 236/2015 al determinar que la evaluación del sistema debe estar encaminada a la toma de decisiones para la mejora que contribuyan al fortalecimiento de los resultados y al establecimiento de nuevos retos educativos. Además, la evaluación responde a la necesidad de transparencia y participación democrática en la gestión de la educación y la disposición de datos para la toma de decisiones. En función de estas evaluaciones, los centros desarrollan propuestas de intervención y mejora, teniendo en cuenta las buenas prácticas detectadas en las investigaciones llevadas a cabo, especialmente en los siguientes ámbitos: desarrollo curricular y metodológico, organizativo y de funcionamiento, comunitario y de desarrollo profesional o formación.

Por otra parte, el sistema vasco tiene algunas particularidades que se ven reflejadas en las prioridades estratégicas de la evaluación como las particularidades lingüísticas o el impulso de programas relacionados con la convivencia y la paz.

El sistema educativo de la Comunidad Autónoma Vasca establece las siguientes prioridades en el ámbito de la evaluación del sistema y de la investigación educativa (art. 57.2, Decreto 236/2015):

- a. Investigación de metodologías de trabajo en el aula más efectivas para el desarrollo del currículo por competencias.
- b. Elaboración de procedimientos e instrumentos para evaluar todas las competencias básicas, tanto las transversales como las disciplinares.
- c. Fomento de la cultura de la evaluación en general y de la autoevaluación en los centros docentes, servicios, programas y actividades que conforman el sistema educativo.
- d. Priorización de las propuestas de mejora.
- e. Homologación de indicadores, criterios y métodos de evaluación e investigación del sistema educativo de la Comunidad Autónoma del País Vasco con los utilizados por otros organismos similares autonómicos, estatales e internacionales.
- f. Diseño e implementación de evaluaciones e investigaciones propias en relación con los objetivos diferenciales del sistema educativo de la Comunidad Autónoma del País Vasco.
- g. Participación, de conformidad con la normativa que las regulen, en las evaluaciones de carácter estatal, con las adaptaciones necesarias y coherentes con los objetivos del sistema educativo de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- h. Establecimiento de cauces que favorezcan la evaluación e investigación del sistema educativo para su mejora, fomentando la participación conjunta de centros escolares, del Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa y departamentos educativos universitarios.
- i. Mejora del sistema de indicadores de educación, especialmente de los relacionados con los objetivos educativos europeos para el año 2020 en relación con el abandono escolar, educación infantil, rendimiento en secundaria medido a través de las pruebas PISA de la OCDE, titulados superiores o formación a lo largo de la vida.

El curso 2015-16 se puso en marcha el Plan de Mejora para desarrollar el Modelo Educativo Pedagógico (Departamento de Educación Política Lingüística y Cultura, 2014) y los decretos curriculares del Plan Heziberri 2020⁸⁰, con medidas que encaminen el sistema educativo vasco hacia la excelencia, desde la base de la equidad (Departamento de Educación Política Lingüística y Cultura, 2016). Estas medidas se distribuyen en seis líneas estratégicas, una de las cuales está destinada a la Evaluación. En el seno de la línea estratégica relativa a la Evaluación del alumnado, del profesorado y del sistema educativo, tienen cabida la realización de los informes relativos a la evaluación de diagnóstico del 2015 y la evaluación de todas las competencias del modelo educativo pedagógico de Heziberri, entre otras acciones que exceden la educación básica.

El País Vasco no introduce entre las prioridades de la evaluación del sistema la idea de la evaluación como un instrumento de intervención política. Sin embargo, a pesar de que se aleje de esta concepción de la evaluación, no disponen de una evaluación sistémica y eso significa que se priorizan unas dimensiones sobre otras y de facto se esté interviniendo políticamente a través de los diferentes focos que ponen las evaluaciones, dejando otras dimensiones en la sombra. Sin embargo, y a pesar de esta función impremeditada, el sistema de evaluación no se aleja de las intencionalidades formativas y netamente pedagógicas, pues introduce elementos que palian los efectos de esta intervención política, como por ejemplo la coordinación con los berritzegunes y los planes de mejora. Además, los responsables de estas evaluaciones están comprometidos con ese enfoque para la mejora, “si no, no hacemos la evaluación” (PV_CED, 9:42), aunque reconocen que en el fondo se mantiene también el enfoque de rendición de cuentas: “se presentan en el Parlamento Vasco. Esa idea de rendición de cuentas en el Parlamento es muy importante, pero si esa evaluación no estuviera enfocada hacia la mejora seríamos poco útiles” (PV_CED, 9:44). En ningún caso, como ya hemos señalado, se diseñan con

⁸⁰ Para más información sobre el Plan Heziberri 2020 <http://www.hezkuntza.ejgv.euskadi.eus/r43-hezi2020/es/>

intencionalidad de control, así lo explica el Coordinador de Métodos, “nuestro enfoque, hasta este momento, no ha sido el de control. Que hayamos dado informaciones que además sirvan para control, sí. Pero sí es cierto que el objetivo no era ese” (PV_CEM, 10:40). Por su parte, desde el Comité Científico se hace uso de la retórica, “te voy a decir lo que decía uno que fue profesor mío, y lo preguntaba con voluntad retórica, “¿alguien evalúa para empeorar?”, siempre se supone que es para mejorar” (PV_MCC, 12:15). Eso sí, “el enfoque hacia la mejora puede tener diferentes niveles. Por ejemplo, PISA tiene un enfoque de mejora del sistema, pero tiene mucha dificultad para llegar al centro” (PV_CED, 9:45), pero añade “entonces tenemos la evaluación diagnóstica que está enfocada hacia la mejora de los alumnos y de los centros, de tal manera que nosotros damos informe de centro y de estudiante” (PV_CED, 9:45).

En otro orden de cosas, y aunque se escapa a la intencionalidad de esta investigación, durante las entrevistas semiestructuradas se quiso recoger el testimonio de los implicados en las evaluaciones sobre si consideraban que las evaluaciones autonómicas que ellos mismos diseñaban e implementaban, estaban influenciadas y de qué manera por las evaluaciones internacionales. En el caso catalán la respuesta es unánime: sí. El Coordinador del Equipo de Didáctica reconoce que “hemos aprendido muchísimo” (PV_CED, 9:39). Lo ilustra con ejemplos, “cómo hacer una aplicación, qué criterios tener en cuenta para aplicarlas bien, cómo tenemos que construir las pruebas de rendimiento...” (PV_CED, 9:41) y todo eso lo han aprendido “de la OCDE y la IEA, y de otras instituciones como, por ejemplo, para nuestras evaluaciones de diagnóstico, del SIMCE de Chile” (PV_CED, 9:41). Aunque esta influencia existe, matizan que no les ha influido “tanto desde el modelo de evaluación, sino desde los instrumentos técnicos” (PV_CED, 9:40), y “la forma en la que hacemos el análisis de datos, es un análisis que trata de respetar mucho los modelos que se utilizan en PISA o en la IEA, y yo creo que eso es bueno” (PV_CEM, 10:34). Sobre todo, han aprendido de una ocasión en la que no participó el INEE,

“En el 2007 participamos en TIMMS y tuvimos la “suerte” de que el Estado decidió no participar, y eso supuso que nos tuvimos que implicar mucho para poder ver cómo es eso de una evaluación internacional. Con TIMMS 2007 nos encontramos solos, y ese “solos” nos ayudó a entender muchas cosas técnicamente. Si te encargas del proceso de una evaluación internacional ves dónde están todos los intrínfulis” (PV_CEM, 10:31 – 33).

Incluso, recuerda el miembro del Comité Científico, hubo “una evaluación, la del MET, que se hizo con ítems y escala PISA. Fueron pruebas que se compraron al ACER, los que antes hacían PISA, y se adaptaron para nuestra evaluación” (PV_MCC, 12:13 – 14).

Sin embargo, después de todo esto, admiten que “PISA no nos aporta más que la evaluación de diagnóstico, solo comparación internacional, pero desde el punto de vista de cómo estamos como sistema... no nos aporta mucho” (PV_CED, 9:99), porque

“el contenido curricular de nuestras pruebas no es el contenido de PISA. PISA está valorando otra cosa, está valorando competencias. En nuestro caso decimos que evaluamos competencias, lo intentamos, pero son competencias mucho más ligadas al currículo, pero están más centradas en un nivel, en lo que están trabajando los chavales ese año” (PV_CEM, 10:36).

Así pues, tal y como defiende el Director, “el truco está en la complementariedad” (PV_DI, 11:31).

Y la mayor influencia de PISA, según el miembro del Comité Científico, no es tanto en el diseño, que a su juicio “la afectación concreta a la hora de cómo diseñan las pruebas, yo diría que no es tanta” (PV_MCC, 12:12) sino en la repercusión pública que ahora tienen las evaluaciones del sistema educativo. A su modo de ver, “la repercusión pública que tiene por ejemplo PISA, de alguna manera sí que repercute en las evaluaciones, porque a la opinión pública, a los representantes políticos, lo que les llega es PISA” (PV_MCC, 12:11).

7.4.5 Programas de evaluación

Dentro de esta dimensión estudiaremos los parámetros necesarios para delimitar las actuaciones de esta Comunidad Autónoma en el campo de las evaluaciones sobre su sistema educativo básico. Los parámetros a tener en cuenta pretenden dar respuesta a las preguntas que debe responder cualquier programa: dimensiones de la evaluación (¿qué evalúan?), los instrumentos y estrategias de recogida de información (¿cómo evalúan?), la difusión de los resultados (¿cómo se difunden los resultados?), uso de los resultados (¿para qué evalúan?) y temporalidad de la evaluación (¿cuándo evalúan y cada cuánto evalúan?). Además, analizaremos el sistema de indicadores autonómicos que, sin ser una evaluación tal y como la entendemos en esta investigación porque no termina con un proceso de toma de decisiones, sí que es otra herramienta útil a tener en cuenta para conocer el sistema educativo básico.

7.4.5.1 Dimensiones de la evaluación

Los ámbitos de la evaluación del sistema vienen determinados por el articulado del Decreto 236/2015, y son los siguientes: estudiantes (art. 46 – 50), profesorado (art. 30.3), centros educativos (art. 21.3 y art. 34), además del “fomento de la cultura de la evaluación en general y de la autoevaluación en los centros docentes, servicios, programas y actividades que conforman el sistema educativo” (art. 57.2c).

Al no publicarse una memoria de gestión con las actividades desarrolladas por la Unidad de Evaluación, la información se recoge a partir de la información de su portal web. Según ésta, el ISEI – IVEI en el curso 2014 – 2015 ha llevado a cabo, en el ámbito de la educación básica, la evaluación diagnóstico 2015 (4º Primaria y 2º de ESO), la evaluación del MET (Marco de Educación Trilingüe), la investigación sobre Centros Eficaces y, por último, investigaciones que se presentan en un formato ejecutivo bajo el nombre de “Begi Bistan” sobre Maltrato entre iguales (Begi Bistan 1), Opiniones de los directores sobre su tarea educativa (Begi Bistan 2), Nivel de estudios del padre y de la madre y rendimiento del alumnado en Competencia matemática (PISA 2012) (Begi Bistan 3), Actitudes del alumnado ante la diversidad (Begi Bistan 4) y Evolución del uso de las TIC en las evaluaciones PISA 2003 –2012 (Begi Bistan 5). Además, actualiza anualmente su Sistema de Indicadores.

Las Evaluaciones de Diagnóstico son el buque insignia del ISEI – IVEI. Se desarrollan en la Orden de 2 de diciembre de 2008, del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, por la que se regula el proceso de evaluación de diagnóstico en los centros educativos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. El 18 de junio de 2015 el parlamento vasco aprueba una enmienda transaccional a propuesta del Partido Socialista Vasco por 36 votos a favor y 27 abstenciones en la que se decide mantener las evaluaciones de diagnóstico a pesar de que se derogan con la LOMCE en el resto de Comunidades Autónomas. Las Evaluaciones Diagnósticas se conciben en el País Vasco como un proceso de evaluación para la mejora de los centros y del sistema educativo, que valora el nivel de desarrollo de las competencias básicas de cada uno de los alumnos y alumnas escolarizados en las enseñanzas básicas no universitarias (4º Primaria y 2º ESO). Tienen una doble finalidad, por un lado, valorar el grado en que la escuela prepara para la vida y en qué medida los escolares están suficientemente formados para asumir su papel como ciudadanos y ciudadanas; y, por otro, ayudar a los centros docentes a mejorar sus prácticas educativas y facilitar a la Administración una información valiosa para orientar su política educativa.

A la vista de la información facilitada por el ISEI – IVEI, en los últimos años se han llevado a cabo fundamentalmente evaluaciones y estudios sobre rendimiento de estudiantes y desarrollo e impacto de programas educativo. Las evaluaciones de profesorado, de directores, de jefes de estudio y secretarios, y de centros, suelen ser llevadas a cabo por la Inspección educativa. Así que, quedan fuera de este estudio por no ser responsabilidad directa del ISEI – IVEI, aunque exista una coordinación bastante extendida entre el

Instituto, la inspección y los Berritzegunes, en el ámbito de las evaluaciones del sistema educativo.

Las **evaluaciones a estudiantes** son indiscutibles, como en todos los sistemas. El Coordinador del Equipo de Métodos lo razona de la siguiente manera, “realmente son el elemento central del sistema. El sistema funciona para que los estudiantes sean más competentes. Si perdemos esa perspectiva vamos mal. Si nos inventamos otra cosa para que funcione el sistema estamos equivocados” (PV_CEM, 10:72) En este mismo sentido, defiende que deberían ampliar las competencias evaluadas en los estudiantes, “lo hemos intentado y de hecho lo hemos hecho, una evaluación de evaluar el “aprender a aprender”, aprender por sí mismos. O las TIC. Sabemos que es el futuro. Lo hemos intentado medir. ¿Sirve?... es complicado” (PV_CEM, 10:66) pero a continuación reconoce que “hay resultados mucho más importantes de los que somos capaces de medir, y no medimos lo más importante” (PV_CEM, 10:74) y a continuación admite que “sí es cierto que para mejorar el sistema no es lo ideal, porque aquí al final solo constatas resultados, y no siempre sabes, o sabes muy poco, de qué es lo que ha generado ese aprendizaje” (PV_CEM, 10:76). Al preguntar sobre el hecho de que se ponga el foco en los estudiantes y sobre todo en los resultados el Coordinador del Equipo de Didáctica nos hace el siguiente razonamiento, “durante muchos años el sistema educativo vasco se ha centrado en aspectos cualitativos (atención a la diversidad, integración, equidad)” (PV_CED, 9:54) pero,

“en este momento tenemos que centrarnos en los resultados. Un centro docente no es una ONG, no es un grupo de scouts, no es un centro religioso, es un centro de formación, y la formación se decanta en los resultados de los alumnos... nosotros solo tenemos una fotografía, hay muchos otros resultados (abandono, repetición, etc.) pero los resultados son el elemento nuclear de todos los sistemas educativos en estos momentos” (PV_CED, 9:55).

Concluye su razonamiento alegando que “si tenemos un buen sistema cualitativamente, que atiende a todo el mundo, que fomenta en valores... pero luego no aprenden nada... ¿de qué nos sirve?” (PV_CED, 9:56).

Las **evaluaciones a docentes** generan más discrepancias, no son tan indiscutibles. El Coordinador del Equipo de Didáctica defiende que “sería interesante incorporar las evaluaciones del desempeño docente si pudiéramos cómo hacerlas” (PV_CED, 9:64), pues, a su juicio existen dos problemas a la hora de afrontar estas evaluaciones: “es complicado desde el punto de vista técnico y, sobre todo, por la fiabilidad de los resultados” (PV_CED, 9:65). Y explica ambos problemas:

“un problema tiene que ver con las respuestas políticamente correctas (contestan lo que tú esperas que te contesten). Le preguntábamos [sobre los profesores] a los directores, y lo dejamos de hacer porque nos salía siempre igual, nivel de satisfacción con el profesorado de su centro, y a nosotros nos salía que el 97% de los centros del País Vasco tenía un nivel alto o muy alto. Pero sabemos que no es así. (...) se lo hacíamos a los profesores y algunas preguntas también a los alumnos... y había discrepancia, bien, ¿a quién creemos? [*Silencio*]” (PV_CED, 9:66 – 67 – 68).

Y el segundo problema, a su juicio más importante,

“cuando tú construyes un instrumento (cuestionario) para identificar cuál es la forma de enseñar y evaluar de un profesor, normalmente partes de la hipótesis de que hay diferentes perfiles de docencia (profesores tradicionales – profesores innovadores), y haces unas plantillas con cada perfil, y haces preguntas para identificar, incluso preguntas contradictorias, ¿qué es lo que nos ocurre? Que resulta que lo que hemos interpretado como metodología innovadora no funciona, da peores resultados; a nosotros nos sale eso y al INEE también” (PV_CED, 9:69).

Pero, a continuación, se detiene a explicar a qué se deben esos resultados,

“¿y esto por qué es? Por dos razones: 1) normalmente el profesorado no es “puro”, yo cuando daba clase utilizaba todo lo que podía, no tenía una metodología pura, con lo que el grupo mayoritario, que hace que discrimine muy poco el resto de las posibilidades. 2) ¿quién utilizaba una metodología innovadora más pura? Quien tiene más problemas en el aula” (PV_CED, 9:70).

Por lo tanto, hasta que no logren controlar estos problemas entienden que no deben afrontar la evaluación del profesorado. Esta opinión la comparte el miembro del Comité Científico cuando asegura que “si eso se hace mal, por la experiencia que yo tengo, si eso se hace mal, puede ser peor el remedio que la enfermedad, pero si se hace bien tienen un enorme potencial de mejora” (PV_MCC, 12:25). El Director, en una posición más institucional, afirma que

“es muy difícil hacer evaluación del profesorado, es muy difícil que se perciba esto sin que vaya a tener un impacto en materia retributiva o en materia de selección de personal, entonces, una evaluación así planteada no tendría ningún sentido. Lo hemos intentado abordar, y algo hemos intentado a nivel de formación, como son las evaluaciones de diagnóstico (es decir, anonimizadas y tal), pero es muy complicado” (PV_DI, 11:37).

A pesar de estas dificultades técnicas y políticas, todos están de acuerdo en que las evaluaciones de profesorado son necesarias, “todos damos por supuesto que el factor que más influye en la calidad de enseñanza es el profesorado y a nivel de evaluación del profesorado tenemos nada o casi nada” (PV_DI, 11:36), así que “habrá que aprender a hacerla de forma que sea una evaluación que realmente le sirva al profesorado para situarse más en sus necesidades de aprendizaje” (PV_CEM, 10:49), hasta entonces “lo preferimos hacer a través de investigaciones” (PV_CED, 9:71). Esta necesidad, además, reside en la

opacidad que existe en torno al desempeño docente en el sistema educativo obligatorio. El miembro del Comité Científico hace referencia a una investigación de Luis Lizasoain, Javier Tourón y Ángel Sobrino⁸¹ con datos de TALIS en la que

“salió que al treinta y pico por ciento de los docentes españoles, nunca nadie les había dicho nada sobre su trabajo, nada, feedback cero; el tipo saca la plaza, lo dejan en un colegio, y a los cuarenta años le dan un reloj (si es que se lo dan) y le jubilan, y nadie le ha dicho nada de cómo le ha ido la vida. A mí me parece lamentable. Es terrible” (PV_MCC, 12:22 – 23).

Las **evaluaciones de centros educativos** es otra de las dimensiones que consideran interesantes evaluar porque “lo que ocurre en la caja negra del centro, es una parte desconocida de la evaluación, es una sombra. Descubrimos bastantes cosas, pero no llegamos a interpretar toda la realidad” (PV_CED, 9:79), y esto se debe a que “nosotros hacemos evaluación de sistema, parte de evaluación de centros como parte de la evaluación del sistema; no en sentido de evaluación de centro, no hacemos evaluación del funcionamiento del centro” (PV_CED, 9:57).

En definitiva, tal y como defiende el miembro del Comité Científico, “si entendemos que la evaluación es un proceso de obtención de información y de valoración orientado a la mejora, yo creo que habría que evaluar a todo el sistema” (PV_MCC, 12:21), aunque la tarea es ardua y debe ser entendida como una meta. Se debe

“aspirar a hacer una evaluación integral de un sistema, de algo tan complejo como la educación, es imposible. Debemos aspirar a hacerlo cada vez más holístico (dicen ahora, a mí no me gusta mucho), más integral si quieres, pero es muy difícil, porque hay aspectos que siempre se nos van a escapar. Independientemente de que sea una aproximación de corte más cualitativo o de corte más cuantitativo” (PV_MCC, 12:42).

Y esta evaluación integral del sistema debería contar con el ISEI – IVEI y “la Inspección y los Berritzegunes, incluso la propia universidad yo creo que también” (PV_MCC, 12:33).

7.4.5.2 Sistema de indicadores

La elaboración de un sistema vasco de indicadores de la educación constituye una línea de actuación del ISEI-IVEI de carácter permanente. El proyecto es responsabilidad del IVEI quien cuenta con la colaboración de la Inspección Técnica de Educación, del Servicio de Estadística Educativa y del Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT) tanto para el asesoramiento en los aspectos técnicos como para la obtención de los datos.

⁸¹ Lizasoain, L., Tourón, J. y Sobrino, Á. (2014). Análisis del impacto del feedback en las prácticas docentes de los profesores españoles del estudio TALIS 2013, en INEE (2014) TALIS 2013. Estudio internacional de la enseñanza y el aprendizaje. Informe español. Análisis secundario. MECD, Madrid.

Aunque son muchas las clasificaciones que se pueden presentar a la hora de diseñar los múltiples aspectos de un sistema, se ha optado por considerar cuatro categorías de indicadores que permiten una sencilla clasificación y una comparación fácil con los de otros sistemas educativos (Tabla 7.25): contexto, recursos, procesos y resultados.

Tabla 7.25 – Sistema Vasco de Indicadores de la Educación 2014

Contexto	C6: Participación en el aprendizaje permanente.		
Recursos			
Procesos	P1. Perfil de las direcciones de los centros educativos		
Resultados	Rs.1. Resultados en la Educación Primaria	Rs1.2. Nivel de competencias curriculares en 4º de Primaria	Rs1.1: Resultados académicos al finalizar la educación Primaria.
			Rs1.2.1. Comunicación lingüística en euskara
			Rs1.2.2. Comunicación lingüística en castellano.
			Rs1.2.3. Matemática
			Rs1.2.5. Cultura científica, tecnológica y de la salud.
			Rs1.2.6. Social y ciudadana.
	Rn2. Resultados en educación secundaria obligatoria	Rs2.2: Nivel de conocimientos curriculares a los 14 años. (2º ESO)	Rs2.1: Resultados académicos al finalizar el primer ciclo de la ESO.
			Rs2.2.1: Comunicación lingüística en euskara.
			Rs2.2.2: Comunicación lingüística en castellano.
			Rs2.2.3: Matemática.
			Rs2.2.5: Cultura científica, tecnológica y de la salud.
			Rs2.2.6: Social y ciudadana.
	Rs3. Resultados académicos al finalizar la ESO.		
	Rs4: Evolución de los resultados académicos en la enseñanza obligatoria.		
	Rs5: Abandono escolar prematuro		
	Rs7: Graduados en Ciencia y Tecnología		
	Rs8: Finalización de la Secundaria Postobligatoria		
Resultados (continuación)	Rs9. Resultados a los 15 años en la escala PISA	Rs9.1: Competencia Lectora	
		Rs9.2: Competencia Matemática	
		Rs9.3: Competencia en Ciencias	
	Rs10: Resultados globales estudio PISA	Rs10.1: Competencias globales en Matemáticas a los 15 años de edad.	
		Rs10.4: Competencias globales en Lectura a los 15 años de edad.	
		Rs10.5: Competencias globales en Ciencias a los 15 años de edad.	
Rs11: Titulados en Educación Superior (universitaria y no universitaria).			

Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por el ISEI – IVEI en su página web

Por lo tanto, y respondiendo a nuestro parámetro, el Sistema Vasco de Indicadores de la Educación en su edición del año 2014 (ISEI – IVEI, 2015a) contiene un indicador de contexto, ningún indicador de entrada (recursos), un indicador de proceso y hasta diez indicadores de productos (resultados).

7.4.5.3 Instrumentos y estrategias de recogida de información

Los instrumentos y estrategias de recogida de información varían en función de la prueba. A continuación, se detallarán los correspondientes a las evaluaciones realizadas directamente por el Instituto Vasco de Evaluación Educativa, que se sintetiza en la Tabla 7.26 (p. 454).

Evaluaciones Diagnósticas

La Evaluación Diagnóstica se aplica de manera censal a todo el alumnado de 4º de Educación Primaria y de 2º de la ESO en todos los centros sostenidos con fondos públicos del País Vasco, a través de pruebas de rendimiento y cuestionarios de contexto comunes, aplicados con criterios homologados, estandarizados y transparentes, en dos días de aplicación. Esta aplicación se lleva a cabo en soporte ordenador con el equipamiento Eskola 2.0, apoyados por personas contratadas que se encargarán de la aplicación de las pruebas en todos los centros y grupos.

Además, los datos no se hacen públicos, para evitar el establecimiento de rankings. Desde el Departamento se insiste en que esta evaluación no sustituye a la evaluación curricular ni tiene influencia académica para el alumnado, teniendo un carácter formativo y orientador para los centros e informativo para las familias.

Se aplica a mitad de las etapas, lo que permite adoptar decisiones de apoyo y mejora. La responsabilidad es doble, la aplicación externa a cargo del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, y la aplicación interna, a cargo de los centros.

En esta edición se evalúan las competencias fijas (comunicación lingüística en euskara y castellano y competencia matemática) y dos competencias variables (comunicación lingüística en inglés y competencia en cultura científica, tecnológica y de la salud). Además, se les administrará un cuestionario de contexto. Las pruebas de comunicación lingüística están compuestas por una prueba de evaluación de comprensión escrita (obligatoria) y de comprensión oral (voluntaria a nivel de centro para el caso del inglés). La duración de las pruebas varía entre etapas. Así, en 4º de Primaria la duración de las pruebas de comunicación lingüística y matemática es de 45 minutos, la prueba de competencia en

cultura científica, tecnológica y de la salud es de 35 minutos y el cuestionario tiene una duración de 30 minutos. Para 2º de ESO las pruebas de las competencias lingüísticas y matemáticas es de 55 minutos, siendo 45 minutos la duración de la prueba en cultura científica, tecnológica y de la salud, y el cuestionario mantiene la duración de 30 minutos. Desde el Departamento se propone una distribución de las pruebas en dos días, de una duración aproximada a las 3 horas cada uno de ellos.

Evaluación del Marco de Educación Trilingüe (MET)

Esta evaluación se publica en el 2015 (ISEI – IVEI, 2016) pero es el resultado de un proceso iniciado en el curso 2010 – 2011 y cuya recogida de datos termina en mayor del 2014. Tal y como se refleja en el Marco de la Evaluación del MET publicado en el año 2010 (Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura, 2010), con esta evaluación se pretendía averiguar si se produce un rendimiento similar en las lenguas L1 y L2, euskara y castellano, en los grupos experimentales MET y en los grupos de Control; si el rendimiento en la L3, en este caso la lengua inglesa, es significativamente mayor en los grupos experimentales MET que en los grupos de Control; y si el rendimiento en las competencias no lingüísticas, en este caso la Competencia matemática y la Competencia en cultura científica, es similar en ambos grupos.

Además, el sondeo trata de identificar qué factores de contexto, de centro e individuales influyen en el rendimiento del alumnado de esta experimentación y cuál es el nivel del MCERL (Marco Común Europeo de Referencia para las Lenguas) que alcanza en cada una de las lenguas al finalizar 6º de Educación Primaria y 3º de Educación Secundaria Obligatoria.

Desde el punto de vista conceptual, se lleva a cabo una evaluación por competencias que medirá el incremento progresivo en la competencia. La evaluación expresa sus resultados en la escala PISA de la OCDE, definida en términos de competencias y aprendizajes adquiridos en cada nivel de dominio, que sigue los estándares de la *Australian Council for Educational Research* (ACER).

Además de la información que se haya podido recoger durante el propio proceso de asesoramiento, la información básica procede tanto de las pruebas de rendimiento que ha cumplimentado todo el alumnado participante en este proceso de experimentación, como los diferentes cuestionarios, a través de los que se solicitó información específica tanto al alumnado, como a los equipos directivos, al profesorado y a las familias.

En cuanto a la estructura de las pruebas competenciales, se evaluarán las competencias lingüísticas (euskara, castellano e inglés), matemática y científica, en 4º de Primaria y 1º de la ESO. La estructura de las pruebas de las competencias lingüísticas, en ambas etapas, ha consistido en cuatro cuadernos para cada una de las tres competencias lingüísticas (euskara, castellano e inglés) y para cada nivel evaluado compuesto por 25 ítems de respuesta múltiple. La estructura de las pruebas de las competencias no lingüísticas, en ambas etapas, ha consistido en dos cuadernos para cada competencia no lingüística y para cada nivel evaluado, compuestos por un bloque común de ítems y por un específico de cada forma, que harán un total de 30 ítems de respuesta múltiple. En las competencias lingüísticas se midió la comprensión lectora utilizando textos escritos y preguntas de opción múltiple. En las competencias no lingüísticas se aplicaron ítems de opción múltiple sobre temas de los ámbitos de las matemáticas y las ciencias, adecuados al grupo de edad de que se trate.

Centros eficaces

En diciembre de 2015 se publica el informe completo de la investigación llevada a cabo desde finales de 2011 hasta junio de 2015 sobre la identificación de centros eficaces en el País Vasco y la selección de buenas prácticas dentro de los mismos (ISEI – IVEI, 2015b).

Para la identificación de estos centros se llevó a cabo una investigación de corte cuantitativo y cualitativo, teniendo en cuenta desde las evaluaciones diagnósticas hasta instrumentos diseñados expresamente para esta evaluación. Para la identificación de los centros eficaces, los buenos resultados en las pruebas de Evaluación Diagnóstica (ediciones 2009 y 2010) no fueron entendidos en términos de puntuaciones medias brutas obtenidas por los centros, sino en términos de valor añadido; es decir, se seleccionaron para la investigación aquellos centros cuya puntuación media se encontraba por encima de la que cabría esperar tras haber detraído el efecto de las variables contextuales. Por lo tanto, se controlaron los factores individuales y contextuales para diferenciar y aislar los que eran puramente escolares. En definitiva, la intención era identificar aquellos centros que obtenían los mejores resultados sobre la base del propio efecto escolar, de la acción del centro

Una vez identificados los centros, el segundo objetivo fue la caracterización de los mismos. Para ello se empleó la información disponible relativa a dichos centros; por una parte, variables que formaban parte de los cuestionarios que se aplicaron en la propia evaluación y, por otra, la información proporcionada por la inspección y por los servicios de apoyo (Berritzeguneak).

En la segunda fase, además de incorporar los resultados de la Evaluación de Diagnóstico de 2011, se planteó un estudio de casos de nueve centros con alto valor añadido y otro estudio para conocer las prácticas de ocho centros de bajo valor añadido. El fin de esta segunda parte del estudio fue realizar una comparativa entre los centros de altos y bajos niveles de valor añadido para extraer unas conclusiones que sirvan de guía.

Para un estudio más detallado de este proceso evaluativo, el ISEI – IVEI publicó el Informe Final titulado “La eficacia escolar en los centros del País Vasco” (ISEI – IVEI, 2015b) en el que se puede consultar detenidamente el proceso seguido en cada una de las fases.

Begi Bistan

Los Begi Bistan son informes ejecutivos sobre temas concretos que suponen una preocupación para la Administración o que están de actualidad. Se han puesto en marcha en el año 2015, siendo una iniciativa novedosa para el ISEI – IVEI. En ese año se publicaron hasta 5 informes diferentes (ISEI – IVEI, 2015c, 2015d, 2015e, 2015f, 2015g). Según explica el Coordinador del Equipo de Métodos, “ninguna evaluación se ha hecho expresamente para un Begi Bistan” (PV_CEM, 10:30) sino que

“normalmente salen de datos que tenemos y que no aprovechamos en el momento. Tenemos mucha información a la que no sacamos partido, porque la siguiente evaluación nos pisa el sentarnos a pensar sobre los datos que tenemos. De vez en cuando, conseguimos liberar a personas para que con una serie de datos puedan contar lo que tenemos. Vienen la mayoría de evaluaciones más o menos antiguas o que hemos hecho y que un momento dado conseguimos sacar información.” (PV_CEM, 10:29).

El primero de ellos (ISEI – IVEI, 2015c), referido al maltrato entre iguales, tomó los datos de la investigación Bullying 2012 y de los cuestionarios de alumnado y equipos directivos realizados en Evaluación Diagnóstica 2013. * La muestra de alumnado, en Bullying 2012, la formaban estudiantes de 5º y 6º de Primaria y de 1º, 2º, 3º y 4º de ESO de diferentes centros sostenidos con fondos públicos del País Vasco. En la Evaluación Diagnóstica 2013 la muestra fue censal, es decir, la formaba el total del alumnado de 4º de EP y de 2º de ESO de la Comunidad.

El segundo de ellos (ISEI – IVEI, 2015d), que versaba sobre la opinión de los directores sobre su labor educativa, tomó los datos del cuestionario dirigido a las Direcciones de los centros escolares en la Evaluación de diagnóstico 2013 y de los cuestionarios de la Evaluación de Diagnóstico (censales) referidos a las opiniones de los directores y directoras a lo largo de los años 2009, 2011 y 2013.

El tercer Begi Bistan (ISEI – IVEI, 2015e), es una metaevaluación que estudió el nivel de estudios de las familias y rendimiento de los estudiantes en competencia matemática en función de los datos obtenidos para el Informe PISA 2012. Además, se realiza una comparación de estos niveles entre PISA 2003 y PISA 2012 teniendo en cuenta los niveles de País Vasco, Navarra, Madrid, España, Finlandia y OCDE.

El cuarto trató sobre la actitud de los estudiantes ante la diversidad (ISEI – IVEI, 2015f). Los datos se obtuvieron del cuestionario de alumnado de la Evaluación Diagnóstica 2013. Se analizó la actitud de los estudiantes ante la diversidad, en general y según la variable género, entendiendo la diversidad en dos de sus vertientes: la diversidad cultural manifestada por la diversidad de la lengua, de creencias religiosas, etc. y la diversidad funcional referida específicamente a las personas con ceguera, sordera, retraso mental o de movilidad reducida.

Por último, la evolución del uso de las TIC en las evaluaciones PISA 2003 –2012 fue el tema del quinto Begi Bistan ((ISEI – IVEI, 2015g), que nada tiene que ver con aspectos de la evaluación del sistema educativo vasco.

Tabla 7.26 – Instrumentos y estrategias de recogida de información de los programas vascos

Programa de evaluación	Instrumentos y estrategias	Implicados
Evaluación Diagnóstica 2015	Pruebas competenciales por ordenador	Estudiantes
	Prueba de comprensión oral	Estudiantes
	Cuestionario	Estudiantes y Centros
Evaluación MET	Pruebas de rendimiento	Estudiantes
	Cuestionarios	Estudiantes, Equipos Directivos, Profesorado y Familias.
Evaluación sobre centros eficaces	Evaluación Diagnóstica 2009, 2010 y 2011	Estudiantes
	Entrevistas semiestructuradas	Inspectores, Asesores y Equipos Directivos
	Observación en clase	No se pudo llevar a cabo por problemas legales
Begi Bistan 1	Bullying 2012	(estudios de segundo orden)
	Evaluación Diagnóstica 2013	(estudios de segundo orden)
Begi Bistan 2	Cuestionario Evaluación Diagnóstica 2013	(estudios de segundo orden)
	Cuestionario Evaluación Diagnóstica 2009, 2011 y 2013	(estudios de segundo orden)
Begi Bistan 3	PISA 2003 y PISA 2012	(estudios de segundo orden)
Begi Bistan 4	Evaluación Diagnóstica 2013	(estudios de segundo orden)
Begi Bistan 5	PISA 2003 y PISA 2012	(estudios de segundo orden)

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar en la Tabla 7.26 la mayoría de los instrumentos utilizados son propios de metodologías cuantitativas, se basan en datos estadísticos o indicadores cuantitativos, quedando los instrumentos y estrategias de recogida de información cualitativos relegados a un segundo plano. Sin embargo, existe un consenso entre los responsables de las evaluaciones vascas en que es necesario introducir técnicas cualitativas que complementen la información recogida cuantitativamente. Los cuestionarios presentan algunas limitaciones. El responsable del Equipo de Métodos señala que “no conseguimos sacar mucha información” (PV_CEM, 10:57), y además

“cuando alguien se pone a contestar un cuestionario nunca está muy claro desde dónde contesta, es decir, porque al final contestas lo que haces o lo que crees que haces o lo que crees que tienes que hacer. Entre esas tres cosas nunca está muy claro qué es lo que pasa” (PV_CEM, 10:58).

Por otra parte, los cuestionarios no discriminan “vemos que hay poquitas diferencias entre lo que dice el profesorado de un centro que funciona bien y las respuestas de un profesorado de centros que son todo lo contrario” (PV_CEM, 10:59). Por todo esto, concluye, “la introducción de otro tipo de técnicas menos restringidas como es un cuestionario, caminar hacia técnicas cualitativas podría mejorar la información que recogemos del sistema” (PV_CEM, 10:61). Pero estas técnicas más cualitativas tampoco están exentas de obstáculos, “son muy caras en tiempo y recursos, y limitadas en su alcance” (PV_CEM, 10:62), igualmente “son técnicas muy difíciles de aplicar en general a un sistema educativo cuando lo que quieres es que todos los centros tengan información” (PV_CEM, 10:63). De momento estos inconvenientes alejan a estas técnicas de los programas de evaluación, a cambio les ofrecen materiales para que los centros y los docentes apliquen técnicas cualitativas de evaluación, “les damos modelos de evaluar la expresión oral para que el centro lo haga” porque

“podemos hacer más, pero a lo mejor es un presupuesto excesivo para lo que se consigue. Se consigue que no se le haga sombra, eso sí, pero los datos que yo voy a dar para este centro de expresión oral, no le van a aportar mucho más que lo que consigo darle con la comprensión oral, la comprensión escrita y la expresión escrita. Porque hay una correlación muy potente” (PV_CEM, 10:68).

A pesar de esta infrautilización de las técnicas cualitativas, “en general nuestras evaluaciones concuerdan mucho con el orden que tienen los chavales, ordenamos igual. Y respiramos [risas]. No suele haber muchas discrepancias” (PV_CEM, 10:70).

En consecuencia, “el predominio de técnicas cuantitativas sí que está limitando la valoración que se hace del sistema, sobre todo porque hay campos que son muy difícilmente evaluables cuantitativamente” (PV_CEM, 10:64 – 65) y suplimos esto con

materiales a los centros y si queremos adentrarnos en algún aspecto del sistema que requiere de un análisis cualitativo “lo derivamos a una investigación, y ahí ya entramos a clase, hacemos *focus group*, estamos con los equipos directivos... dentro de un contexto determinado en el que podamos tener referencias de contexto” (PV_CED, 9: 73).

Por otra parte, existe un debate sobre la conveniencia de que las pruebas sean censales o muestrales. A este respecto desde el ISEI se entiende que “si no es una reválida no tiene sentido que sean censales” (PV_DI, 11:46), contando con que además “las evaluaciones muestrales que hacemos son bastante amplias, porque tenemos en cuenta modelos lingüísticos y las sectoriales” (PV_DI, 11:48). Si alguna tiene que ser censal, en el País Vasco apuestan porque sean las suyas, y las que emanan de la LOMCE sean muestrales, porque no pueden prescindir de la evaluación de 4º de Primaria y de 2º de ESO “sabiendo toda la información que nos aportan estas evaluaciones ¿tiene sentido que las otras sean censales y anuales? Pues no” (PV_DI, 11:51) pero claro “si no son censales y anuales ya no pueden ser reválidas y en cambio mejoraríamos la relevancia de nuestra información” (PV_DI, 11:51). Además, las evaluaciones nacionales censales y anuales les generan mucho trabajo adicional y apuestan que

“si no tuviéramos que hacer siempre informes para las familias, nos permitiría trabajar con cuestiones mucho más amplias, y explotar los datos más a fondo, hacer estudios más tipo PISA, cuestionarios más matriciales donde en lugar de limitarnos a 20 – 30 ítems podríamos evaluar hasta 100 ítems, pero ya no tenemos esa información para cada alumno, pero sí para el centro. Nos abriría muchas posibilidades. Es importante buscar esa complementariedad” (PV_DI, 11:52).

Por último, se observa una sobre exposición de los estudiantes a las evaluaciones, siendo estos el principal elemento analizado a la hora de evaluar el sistema educativo. Desde el ISEI, al preguntarles sobre si se les somete a los estudiantes a mucha presión evaluadora, responden que “todavía no [risas]. Ahora no porque las evaluaciones que realizamos no tienen impacto en su promoción y porque lo hacemos con los centros, tratamos que se involucre al profesorado, para que el chaval no lo vea como una cosa muy rara” (PV_CEM, 10:94 – 96).

7.4.5.4 Difusión de los resultados

El artículo 54 del Decreto 236/2015 establece que los resultados globales de las evaluaciones se deben hacer públicos sin datos identificativos que permitan la clasificación de los centros por sus resultados, ni la identificación de datos de carácter personal y previa consideración de los factores socioeconómicos y socioculturales del contexto de los centros.

Dentro de cada proceso de evaluación se prevé una forma de difusión de los resultados. Por ejemplo, dentro de las evaluaciones diagnósticas, será el inspector de referencia de cada centro quien, junto con el asesor de referencia del Berritzegune y el equipo coordinador de la evaluación de cada centro, convoca una reunión para presentarles los resultados y para trasladar aquellas informaciones necesarias para que el centro elabore un informe y un plan de mejora. Por lo general, la presentación de los resultados por parte de la Inspección, a través de la emisión de un informe al centro o a través de una reunión informativa, es la fórmula más utilizada de difusión de resultados a cada centro.

A nivel global, es el Departamento de Educación, Universidades e Investigación quien debe emitir un informe, a través del ISEI – IVEI, que será público para toda la comunidad educativa. En este informe se presenta un análisis detallado de los resultados y de las medidas de mejora que se consideren necesarias con carácter general.

El coordinador del Equipo de Didáctica nos explica el proceso,

“hacemos los tres informes, los preparamos aquí, y hacemos informes parciales (por ejemplo, para agrupaciones de centros: ikastolas, cristianas, ayuntamientos, territorio histórico de Bizkaia...). Una vez que tenemos todo esto, la Consejera correspondiente presenta los resultados, el informe ejecutivo, en el Parlamento Vasco. Y a partir de ahí se difunde socialmente. Después el Consejero hace una rueda de prensa con el director del ISEI” (PV_CED, 9:87)

Continúa,

A su vez, nosotros solemos presentarlo en una reunión a todos los equipos de los centros públicos. Y a su vez lo presentamos a todas las patronales de la enseñanza privada – concertada (que aquí es el 50% de los centros). Y luego lo presentamos en el Consejo Escolar de Euskadi. Solemos presentar los resultados a toda la Inspección. Y a los berritzegunes. Y luego, nos llamen de dónde nos llamen, vamos a presentarlo. Entonces, a más no podemos llegar” (PV_CED, 9:88).

Y, más allá,

“se pueden crear grupos de trabajo para analizar resultados y podemos participar. Nosotros, a través del ámbito de la investigación, podemos hacer investigaciones sobre cómo mejorar el sistema, pero en el informe como tal no va eso. Son “nuestros”, resultados y explicación de los resultados, ‘esto es lo que ha pasado’” (PV_CED, 9:94).

Por otro lado, atienden a los colectivos, como asociaciones de centros o ayuntamientos, que les piden informes particulares siempre que “aportan un escrito firmado por cada uno de esos centros” (PV_CEM, 10:45). Sin perder de vista que la información que aparece en los informes públicos y los informes que se emiten a los centros “es diferente y busca diferentes objetivos” (PV_CEM, 10:80).

A pesar de todo este trabajo, “siempre estamos insatisfechos con los informes que hacemos. Porque sabemos que son muy limitados, no llegamos a descubrir toda la realidad

que existe en un centro y ya no digamos en el sistema” (PV_CED, 9:77), por lo tanto “les decimos a los centros que sus datos son más fiables que los nuestros” (PV_CED, 9: 80).

Dado el impacto que tiene la publicación de los informes de resultados de las evaluaciones externas, desde el ISEI se procura proyectar cautela en la lectura de estos informes. La sociedad “percibe estos informes como algo rotundo, en exceso rotundo. A veces toman los resultados y nuestras conclusiones como textos sagrados” (PV_CED, 9:85), así que

“intentamos siempre, si lees cualquier informe nuestro, ser cautelosos con fórmulas como “parece que”, “esto indicaría”, “esta tendencia muestra que... sin embargo...”, nosotros no damos ningún dato que no sea significativamente distinto, no damos datos por dar datos, etc. Siempre matizamos mucho esto, pero socialmente se toman igual que PISA” (PV_CED, 9:86).

Tenemos que ser cautelosos porque “cuando asignas una relación directa entre esto y esto, tienes un porcentaje muy alto de equivocarte en muchos sitios. Entonces, tratamos de que nuestros informes no sean tajantes. Es muy difícil llegar a explicaciones” (PV_CEM, 10:54). Esta cautela se refleja también en el carácter de los informes.

Los informes de resultados pueden tener carácter informativo, explicativo o propositivo. En el caso del ISEI – IVEI apuestan por informes con un carácter meramente informativo, “no hacemos propuestas, los informes no orientan la mejora, no damos propuestas de acción; y lo hacemos intencionadamente, no queremos orientar al sistema desde el ISEI, no nos corresponde” (PV_CED, 9:91 – 92 – 94). Sí que asumen que en parte pueden ser explicativos, “nosotros intentamos hasta dónde técnicamente podemos explicar los porqués. Eso lo intentamos. Analizamos la muestra, miramos, y decimos “creemos que se puede deber a tal circunstancia”. Intentamos explicarlo” (PV_CED, 9:92). En opinión del miembro del Comité Científico,

“informativo sí, y explicativo probablemente también, a lo mejor dependiendo de los destinatarios. Propositivos ya no sé si es labor del ISEI, quizás sea una labor más conjunta el proponer qué acciones de mejora. Es inseparable de la evaluación, ¿no? Pero al menos, por lo menos esas dos fases sí” (PV_MCC, 12:50).

Por otra parte, existe una visión compartida entre los responsables de las evaluaciones del sistema educativo vasco de que deben procurar emitir informes más breves, pero es “un tema que tenemos que mejorar, más breves para que lleguen más fácilmente. Hacemos tochos. Incluso el informe ejecutivo, que queremos que sea más breve, tiene cien páginas... No lo hemos conseguido, a veces con falta de tiempo” (PV_CED, 9:89), el Coordinador del Equipo de Métodos añade que “hacemos esfuerzos en aligerarlos pero no lo conseguimos porque tenemos demasiada información y la damos. Para gente del sistema

educativo, técnicos, lo ve, lo lee, lo entiende y fenomenal; pero para divulgar se entiende poco” (PV_CEM, 10:83), aunque tienen claro que “en una evaluación también tiene que haber un informe técnico, así que no podemos renunciar al tocho, pero tiene que estar muy bien acompañado de otro tipo de documentos” (PV_CEM, 10:84). El miembro del Comité Científico apunta que “un informe ejecutivo del ISEI no puede tener 100 páginas. PISA tiene un Gabinete de Comunicación excelente. Cuesta mucho. Pero hay que ver cómo gestiona la información y el uso que hace de los gráficos, que muchas veces marca patrones” (PV_MCC, 12:49). En este sentido, desde el ISEI también se identifica la necesidad de “trasmitir los resultados a audiencias muy diferentes y para ello sería necesarios técnicos de comunicación” (PV_CEM, 12:45 – 47), porque es crucial “comunicar eficazmente a audiencias no expertas, de eso dependen muchas veces los impactos reales de la evaluación; no sólo a familias, sino a la ciudadanía en general y a los responsables políticos que no tienen por qué saber de Educación” (PV_MCC, 12:48).

7.4.5.5 *Uso de los resultados*

El artículo 54 del Decreto 236/2015 establece que las evaluaciones del sistema educativo no pueden ser utilizadas para el establecimiento de clasificaciones de centros. Siempre deben tener una intencionalidad formativa. Por ejemplo, en las evaluaciones diagnósticas, los resultados no pueden tener efectos académicos para los estudiantes y deben servir para el establecimiento de planes de mejora que se incluyen en el Plan Anual del centro.

El Director del ISEI – IVEI explica el proceso que sigue desde la difusión del informe,

“cuando nosotros remitimos el informe a la Dirección de Centro, la dirección está obligada a convocar una comisión de la evaluación de diagnóstico en la que están los responsables de etapa, la dirección de centro, el inspector de ese centro, al asesor de berritzegune. Nosotros el informe se lo damos a la dirección de centro, sólo, pero al asesor del centro y al inspector del centro les damos acceso al informe de ese centro” (PV_DI, 11:42)

A su vez,

“la Dirección tiene que presentar el informe, rebatir y discutir las conclusiones, y a presentar al menos tres acciones de mejora de resultados. Y estas acciones se registran en la inspección y es la propia inspección la que vigila que se estén cumpliendo, y qué resultados tienen, etc.” (PV_DI, 11:43)

Lo que aporta el ISEI – IVEI de cara al uso de los resultados es la posibilidad de comparación de cada centro con los centros de características socio – económicas similares. “¿qué les aportamos? y en eso sí que lo hacemos bien, compararte con otros de tus similares características, para intentar que tu debate dentro del centro sea objetivo”

(PV_CED, 9:82), esto es una novedad que les llega a los centros a partir de estas evaluaciones, porque el gran problema “era que funcionaba con opiniones de taberna, ahora vamos a discutir con datos empíricos, y vamos a compararles con centros parecidos socioeconómicamente, y analizar los resultados de unos y de otros” (PV_CED, 9:83), y los porqués de los resultados son responsabilidad de los centros, admitiendo que “todo el sistema en cualquiera de sus niveles tiene una limitada capacidad para asumir y actuar a partir de los resultados”. En este sentido, el Coordinador del Equipo de Métodos alerta del peligro de los números, “hay que tener mucho cuidado con la comparabilidad. Y sabemos, por la investigación de centros eficaces, que lo eficaz no tiene que ver con los resultados. Los centros que tienen los resultados más altos no son los centros más eficaces” (PV_CEM, 10:42).

Al preguntar a los responsables de las evaluaciones si estas contribuían directamente a la mejora del sistema, las respuestas son de diversa índole. Por una parte, el Director del ISEI defiende que “sí, esto es indudable” (PV_DI, 11:35), mientras que el Coordinador del Equipo de Didáctica declara que “no me arriesgaría a ser tan rotundo” (PV_CED, 9:52), con la misma prudencia del Coordinador de Métodos al afirmar que “es muy difícil saber cómo mejora un sistema educativo” (PV_CEM, 10:46). Profundizando en esta idea, el Coordinador de Didáctica nos sitúa en una doble perspectiva,

“por un lado sí, porque lo hemos podido comprobar en lo que nos han dicho los centros eficaces dentro de la investigación de centros eficaces; ellos mismos nos han dicho que el hecho de tener evaluaciones externas les ha permitido transformar su dinámica de reflexión interna en el centro. Pero luego, por otro lado, los cambios en Educación son muy lentos, y son muy difíciles de discriminar el peso de cada una de las variables. Es muy difícil atribuir a una determinada variable, sea por ejemplo la evaluación diagnóstica, el peso en los cambios o en las mejoras de un centro” (PV_CED, 9:47 – 50).

Y apura su razonamiento recordando que “se ha escrito mucho sobre los procesos de mejora en centro, y casi todo el mundo estamos de acuerdo en las variables que intervienen en un proceso de mejora, pero no somos capaces de medir el peso de esas variables” (PV_CED, 9:51). Desde el ISEI se defienden alegando que

“es probable que ayudemos a la mejora. Pero de ahí a tener evidencia que hacer una evaluación diagnóstica que te da información cada dos años de un nivel de cada una de las dos etapas de un centro, que eso...genere mejora...si no hay otras cosas, no. Si no hay nadie que mire esos datos y los analice, depende del valor que el centro le dé, y de lo que quiera hacer, puede generar mejorar. Además, con un elemento más, lo básico de la mejora está en la implicación de las personas” (PV_CEM, 10:47).

Sin embargo, el miembro del Comité Científico vuelve a tenerlo tan claro como el Director del ISEI. Esta persona afirma que

“sí, mira, no sólo como miembro del Comité Científico sino sobre todo como investigador. Nosotros desarrollamos desde 2011 dos proyectos de I+D trabajando con los datos del ISEI de la evaluación diagnóstica y ya tenemos evidencias de que no para todos, pero para muchos centros la evaluación diagnóstica ha supuesto una verdadera palanca, un agente de cambio y de mejora, sobre todo en la medida en que les ha permitido tener una evaluación válida, fiable y que les permite compararse con centros de su entorno y de contextos similares” (PV_MCC, 12:18).

Por otra parte, en ninguna de las fuentes consultadas se explicita que las evaluaciones del sistema vayan a tener impacto en la dotación presupuestaria de los centros o en forma de incentivos económicos para los docentes. Sobre la posibilidad de establecer clasificaciones, rankings, desde el ISEI sostienen que “hasta ahora hemos conseguido que no haya listados donde aparezcan centros y sus puntuaciones. Pero bueno, las decisiones últimas no son nuestras. Nosotros aquí en el ISEI lo tenemos claro” (PV_CEM, 10:44).

7.4.5.6 Temporalidad de las evaluaciones

El ISEI – IVEI en el último curso del que se disponen datos, 2014 – 2015, realizó un total de 8 evaluaciones y evaluaciones secundarias. Dentro de estas siete evaluaciones, una de ellas de carácter anual (Evaluación Diagnóstica), y las demás de carácter eventual. Las investigaciones secundarias referentes al *Begi Bistan* no se recogen puesto que se trata de procesos en los que no existe recogida de datos, sino que son estudios secundarios o investigaciones que aprovechan datos de otros procesos.

Tabla 7.27 – Meses de realización de las recogidas de datos para las evaluaciones del curso 2014 – 2015 en el País Vasco

Programa de evaluación	Meses
Evaluación Diagnóstica 2015	Aplicación 4º PRIM: Febrero – Marzo.
	Aplicación 2º ESO: Marzo.
Evaluación MET*	Publicación de los informes: Abril
Centros eficaces (segunda fase – implementación 2015)	Entrevistas a directores – No especificado
	Entrevistas a inspectores – No especificado Visitas a los centros – No especificado

(*) Estas pruebas se terminaron de aplicar en mayo de 2014, por lo tanto, no corresponden a este análisis.

Fuente: elaboración propia a partir de la información contenida en los diferentes informes de resultados de los programas analizados.

Aunque no tengamos datos de todos los programas parece que el tercer trimestre es en el que se concentran estos procesos evaluativos. Dejando, los meses de septiembre a diciembre más descongestionados de este tipo de tareas. No debemos olvidar que las

evaluaciones internas de los centros también se concentran en el final del tercer trimestre, en el mes de junio.

En este sentido, el Coordinador del Equipo de Didáctica sostiene que “lo que puedas evaluar con una evaluación no lo hagas con dos, porque por mucho evaluar no aclaras más las cosas” (PV_CED, 9:96 – 97), así que no hay que tender a hacer muchas evaluaciones, y llenar el calendario de pruebas. Pone el ejemplo de la Secundaria, “hacer la evaluación de 2º de ESO es suficiente para evaluar cómo está la ESO, no hace falta hacerlo también en 4º” (PV_CED, 9:100). Ahora mismo, contando también las evaluaciones nacionales, en el País Vasco se evalúa a los estudiantes en “3º, 4º y 6º de Primaria, y 2º y 4º de ESO. Y es muy discutible que todo eso nos arroje información relevante a nivel de centro” (PV_DI, 11:45). El ISEI ha dejado de hacer sus evaluaciones anualmente, así lo explican

“cuando empezamos a hacer las evaluaciones de diagnóstico las hacíamos anuales para estabilizar los resultados (2009, 2010, 2011) para evitar pensar que se trata de la cohorte de niños, etc. Tres años consecutivos te da estabilidad al resultado, ya crea dinámica de funcionamiento en un centro. Y a partir de ahí hacerlo cada año ya no aporta nada nuevo al centro, no les descubre nuevas realidades” (PV_CED, 9: 106).

Defienden que “hacerlas anualmente ya no tiene sentido, salvo que sea una reválida que tiene otro sentido, no es una evaluación de sistema. Pero si es una evaluación de sistema y de mejora, no tiene sentido” (PV_CED, 9:107).

Sobre si existe un calendario óptimo para que las evaluaciones realmente permitan una toma de decisiones de cara a la mejora y se incorporen esas mejoras a los documentos del centro, desde el ISEI reconocen que “da tiempo como mucho para que empiecen a reflexionar sobre los resultados” (PV_CED, 9:104) y asumen que el problema es suyo “el gran tema es el proceso de análisis que llevamos nosotros, lo aceleramos muchísimo pero es lento” (PV_CEM, 10:87); explican que intentan “llevar el mismo sistema de análisis que PISA en 3 meses, y nos volvemos locos, no llegamos” (PV_CEM, 10:89). A su juicio, el momento óptimo para que llegue un informe al centro es “junio, para que reflexionen sobre él en julio y en septiembre tener las propuestas. Nuestro reto es llegar con el informe provisional para junio, pero todavía no estamos llegando; el último sí lo hemos dado en junio” (PV_CEM, 10:89). Además, procuren que un centro no tenga más de dos evaluaciones al año “y si puede ser en dos niveles tampoco. Y esto sí lo cuidamos. De hecho, en un centro tocaron 3, se armó, y lo revisamos. Y no solo los grupos, sino el propio centro” (PV_DI, 11:44).

7.4.6 Conceptualización sistémica y espacios de mejora

Esta dimensión pretende enfrentar la teoría y la práctica. Por una parte haremos referencia a qué entienden los responsables de la evaluación del sistema educativo por esta misma, cómo la definen, cómo la entienden sin las limitaciones propias del contexto socioeconómico y político. Por otra parte, una vez que han expuesto qué entienden por evaluación del sistema educativo, describiremos a través de sus propios testimonios qué necesidades de mejora encuentran en su región, es decir, qué tendrían que realizar para acercarse a su idea de evaluación del sistema educativo.

7.4.6.1 *Conceptualización de la evaluación del sistema educativo*

Al intentar conceptualizar una idea de evaluación del sistema educativo, desde el ISEI – IVEI se afirma que “casi cualquier evaluación sirve para evaluar el sistema, si está bien hecha la evaluación. Una evaluación tiene que discriminar estadísticamente realidades distintas, si eres capaz de eso, cualquiera te sirve” (PV_CED, 9:98), pero siendo más sintéticos, se define la evaluación de sistema como

aquella que te permite, por un lado, medir la eficacia del funcionamiento del sistema, y la eficacia no tiene que ver exclusivamente con los resultados sino con que atiende de una manera plena y equitativa a la población que escolariza, y por otro lado, una evaluación de sistema yo creo que no es conveniente que se quede solo a nivel de sistema, si se queda solo a nivel de sistema es muy poco útil para los niveles bajos del sistema (PV_CED, 9:108).

Esta definición del Coordinador del Equipo de Didáctica pone el énfasis en la medición de la eficacia, pero el Coordinador del Equipo de Métodos prioriza la importancia de aportar información útil al sistema, entendiendo que una evaluación del sistema educativo es

aquella que nos da información fundamentalmente a los que toman decisiones, tanto a nivel institucional como a nivel de centro, y cuando hablo a nivel de centro también hablo de las familias porque las incorporo al centro; darles información para que puedan tomar decisiones para la mejora del aprendizaje, de las competencias de sus estudiantes/hijos, de nuestros jóvenes (PV_CEM, 10:92).

Profundizando en esta idea de aportar información, el miembro del Comité Científico entiende que evaluar el sistema educativo

es poner en marcha los procedimientos técnicamente mejores en cada momento y viables y factibles en cada situación (porque yo creo que esto está indisolublemente ligado a la realidad cotidiana de la economía y de la política) para obtener información válida, fiable y robusta, sobre los diferentes aspectos que componen un fenómeno tan complejo y con una estructura tan difícil como es el sistema educativo (PV_MCC, 12:52).

Pero, inmediatamente después, puntualiza que se debe priorizar qué aspectos se deben evaluar, y por lo tanto sobre qué aspectos se debe aportar información en detrimento de otros, porque

no vale hacer una definición muy global. Estamos hablando de implantación de políticas públicas y los sistemas educativos son muy caros y yo creo que tenemos que ser capaces de poner en marcha mecanismos de evaluación que optimicen el gasto para explicárselo a los ciudadanos, no solo como rendición de cuentas. Porque nos gastamos un dineral y a veces no de manera muy eficiente (PV_MCC12:53).

Pretender que la evaluación abarque todos los aspectos del sistema, sostienen desde el País Vasco, es imposible pero se debe aspirar

a hacerlo cada vez más holístico (dicen ahora, a mí no me gusta mucho), más integral si quieres, pero es muy difícil, porque hay aspectos que siempre se nos van a escapar. Independientemente de que sea una aproximación de corte más cualitativo o de corte más cuantitativo (PV_MCC, 12:42).

Además, defienden que si se busca una evaluación integral, se debe contar con “la Inspección y los berritzegunes, incluso con la propia universidad” (PV_MCC, 12:33).

7.4.6.2 Necesidades de mejora

A lo largo de todas las entrevistas con los informantes clave del País Vasco se extrajeron ocho aspectos susceptibles de mejoras:

1. La información que se proporciona a la sociedad: afirman que deben trabajar en “la forma de informar sobre los resultados. Seguir avanzando en el tipo de información que damos al centro, en cómo hacemos llegar esa información, en cómo distribuimos la información, hacerla lo más digerible posible” (PV_CED, 9:109).
2. Las competencias que se evalúan en los estudiantes: reconocen que tienen que aprender a evaluar otras cosas que no son las tradicionales (...) todavía somos muy deficitarios en evaluar las actitudes de los alumnos, o cómo aprenden los alumnos (el famoso aprender a aprender) o aspectos relacionados con otras competencias que de alguna manera tienen menor valor por el hecho de que tradicionalmente se les da poco valor y además no se evalúan (lo artístico, la creatividad, la capacidad de organización, de trabajo en grupo), todos esos aspectos que también componen la Educación y no somos capaces de hincarle el diente con una evaluación fiable (PV_CED, 9:109).

En este sentido, también admiten que “hay resultados mucho más importantes que los que somos capaces de medir, y no medimos lo más importante” (PV_CEM, 10:74).

3. La estructura y la organización interna del ISEI – IVEI: en opinión de uno de los Coordinadores de los equipos,

el ISEI necesita una actualización de su estructura, de las figuras que componen y de la capacidad para proveer las plazas de una manera más fácil de la que tenemos. Esta es una institución que necesita reciclarse continuamente, y necesita cubrir huecos que en el propio proceso de evaluación y de investigación van surgiendo, y que no teníamos previsto (CAT_CED, 9:109)

Esta necesidad de mejora se ve enfatizada por una “estructura real”, como comentábamos en el parámetro de Estructura organizativa (página XX), pero puntualiza el mismo responsable que esta reestructuración se debería hacer “con las mismas personas porque son gente formada y con experiencia (...) manteniendo el carácter docente, el carácter de plazas fijas, etc.” (CAT_CED, 9:109). Sobre esto último del carácter definitivo de las plazas, recuerda que

desde que se creó que se hizo una convocatoria para convertir en fijas algunas plazas, no se ha vuelto a hacer otra, de tal manera que ahora tenemos una parte de la plantilla ya con comisión de servicios, que en algunos casos llevan 8 años y nadie va a decidir echarlos, pero son comisiones de servicios; y no es tanto un problema para nosotros, como para el centro que tiene un sustituto que no pueden cubrir con una plaza fija (CAT_CEM, 9:109).

4. Menos evaluaciones pero buenas: según el Coordinador del Equipo de Didáctica, “tenemos una multiplicación de evaluaciones en este momento que nos va a llevar a la locura, lo que va a hacer es quemar las evaluaciones (PV_CED, 9:101), y añade “no creo que haya que evaluar mucho, hay que evaluar poco pero bien” (PV_CED, 9:102).
5. Consenso social en torno a la evaluación del sistema: defiende el Coordinador del Equipo de Métodos que “hay formas de generar un marco evaluativo que sea aprobado y consensuado por la sociedad y que no dependa en cada momento de quién está dirigiendo, porque al final las decisiones en educación tienen que ser para largo plazo” (PV_CEM, 10:10).
6. Conjugación de las evaluaciones con investigaciones educativas: desde el ISEI se propone como una posible solución a la falta de impacto y de adecuación a las particularidades de los centros que conllevan algunas evaluaciones, una conjugación con investigaciones, argumentan que “probablemente la solución esté porque a partir de una evaluación puedas desarrollar procesos de investigación en los centros” (PV_CEM, 10:55).
7. Complementariedad con los centros: íntimamente relacionado con la propuesta de mejora anterior, admiten que otro posible avance debería ser “la complementariedad entre nuestras evaluaciones y las de los centros” (PV_DI, 11:50).

8. Extraer buenas prácticas de los centros: dada la opacidad entre centros que reina en el sistema educativo, desde la Administración quieren ser capaces de destacar aquellas prácticas modélicas que puedan ser útiles para otros centros, por esto consideran importante desde el punto de vista del sistema “detectar quienes son los que tienen mejor resultado, no para hacer rankings sino para aprender de ellos, y para extender al conjunto del sistema, que cumplan requisitos similares, las buenas prácticas” (PV_DI, 11:53).

En definitiva, recogiendo el testimonio del miembro del Comité Científico entrevistado, para mejorar el sistema de evaluación es necesario “ver cuáles son aquellos elementos que componen el sistema y tienen más potencial de mejora. Hay que estudiar la eficiencia de las evaluaciones mismas, y ver cuáles merecen cada caso”, porque en opinión de este experto, la totalidad del sistema es inabarcable en toda su complejidad “por lo menos ahora a nivel de desarrollo y del costo que supondría. Entonces, habría que ir graduándolo” (PV_MCC, 12:54).

7.4.7 Resumen sintético sobre los parámetros e indicadores relativos a País Vasco

Una vez realizado este primer análisis descriptivo del sistema educativo básico vasco y de los programas y las políticas de evaluación, estamos en condiciones de afirmar que Euskadi es una Comunidad con una larga trayectoria evaluadora, preocupada por conocer cómo está funcionando su sistema educativo y cómo se puede mejorar. Además, el trabajo de los organismos públicos vascos, y sus responsables, a favor de la transparencia y la accesibilidad de la información, se percibe a la hora de trabajar con sus fuentes. Todo esto sin perder su identidad lingüística y cultural.

En primer lugar, la normativa educativa vasca tiene una dilatada trayectoria y una vigencia inédita en España, manteniendo su ley educativa desde 1993. El desarrollo normativo de las políticas evaluativas es más escaso y funciona a través de Órdenes de las Consejerías, careciendo de un soporte normativo más robusto en forma de leyes o decretos específicos sobre evaluación. En la fase comparativa podremos profundizar en nuestra hipótesis de si la existencia de una ley autonómica de educación, en este caso la ley 1/1993, de 19 de julio, de la Escuela Pública Vasca, facilita el desarrollo de la evaluación del sistema educativo o no lo hace.

En segundo lugar, la preocupación por la evaluación del sistema también se refleja en la existencia de una institución con más de 15 años de historia, creada en 2001 y sucesora de un Instituto de 1992, que, aun siendo dependiente de la Administración educativa organizativa y económicamente, tiene autonomía en el funcionamiento ordinario y en las

decisiones sobre el diseño y el desarrollo de evaluaciones del sistema. Además, cuenta con una estructura orgánica estable y autónoma, formada por profesionales de reconocido prestigio capaces de afrontar los retos a los que se enfrentan como institución y mantener un modelo de evaluación del sistema educativo que es un referente a nivel nacional.

En tercer lugar, aunque entraremos más de lleno en el siguiente párrafo de programas de evaluación, las evaluaciones del sistema educativo básico vasco tienen una clara intencionalidad hacia la mejora del sistema, alejándose en sus planteamientos de la intencionalidad de orientar y elaborar recomendaciones sobre las políticas y las prácticas educativas, pero de facto no pueden alejarse porque no disponen de un modelo sistémico de evaluación, y por lo tanto, están primando unos elementos sobre otros. Esto genera luces y sombras que repercuten en la política y en el funcionamiento del sistema educativo a través de las prioridades y las preocupaciones que generan en la comunidad educativa.

En cuarto lugar, los programas de evaluación nos presentan un sistema que sobreevalúa a los estudiantes, aunque también centra su interés en los diferentes proyectos educativos puestos en marcha desde el Gobierno Vasco, que someten a procesos evaluativos a equipos directivos, profesorado e incluso inspectores y asesores (como en el caso de la evaluación sobre centro eficaces). La relación y la coordinación de la Agencia con la Inspección y los Berritzegunes posibilita un conocimiento más exhaustivo de las diferentes dimensiones del sistema, incorporando información sobre los docentes, los directores y los centros educativos. El programa al que más interés se dedica desde el ISEI – IVEI es la Evaluación Diagnóstica, una evaluación muestral anual a estudiantes de 4º de Primaria y 2º de ESO. Por su parte, el Sistema Vasco de Indicadores de la Educación, está descompensado pues recoge información sobre tres de los cuatro tipos de indicadores (contexto, procesos y productos), olvidándose de los indicadores de entrada y de recursos, y sobredimensionando los resultados – los productos – sobre el resto de indicadores.

Por último, y a modo de resumen, Euskadi desarrolla una evaluación de su sistema educativo que, sin llegar a un carácter holístico y sistémico, se puede considerar como amplia en su espectro de alcance, estable en el tiempo y constante en su preocupación e interés por mejorar el sistema educativo.

CAPÍTULO 8: YUXTAPOSICIÓN Y COMPARACIÓN DE LAS UNIDADES DE ANÁLISIS

En este capítulo se presentan de forma yuxtapuesta los parámetros descritos en el capítulo 7 de descripción e interpretación de cada una de las Comunidades Autónomas estudiadas, manteniendo rigurosamente el orden previsto en el árbol de dimensiones parámetros e indicadores. Junto con la yuxtaposición de las dimensiones, parámetros e indicadores, realizamos la comparativa de todos ellos extrayendo los resultados de esta investigación. Tal y como explicamos en el capítulo de Metodología, la comparación, la explicación de las yuxtaposiciones, se realiza asumiendo una intencionalidad valorativa y una perspectiva crítica. Identificaremos, por lo tanto, convergencias, divergencias y tendencias entre las unidades de comparación.

8.1 Contexto

La heterogeneidad que se manifestará a continuación entre Comunidades Autónomas, sirve para reafirmar la buena selección que se ha realizado de las CCAA, puesto que el contexto, sin haber sido un elemento discriminador a la hora de seleccionarlás, nos permite ratificar que la selección cumple los criterios de pluralidad y homogeneidad que deben acompañar a los objetos de estudio en Educación Comparada.

El contexto, en concordancia con el árbol de dimensiones, parámetros e indicadores propio se compone de dos dimensiones: contexto general y contexto educativo básico.

8.1.1 Contexto General

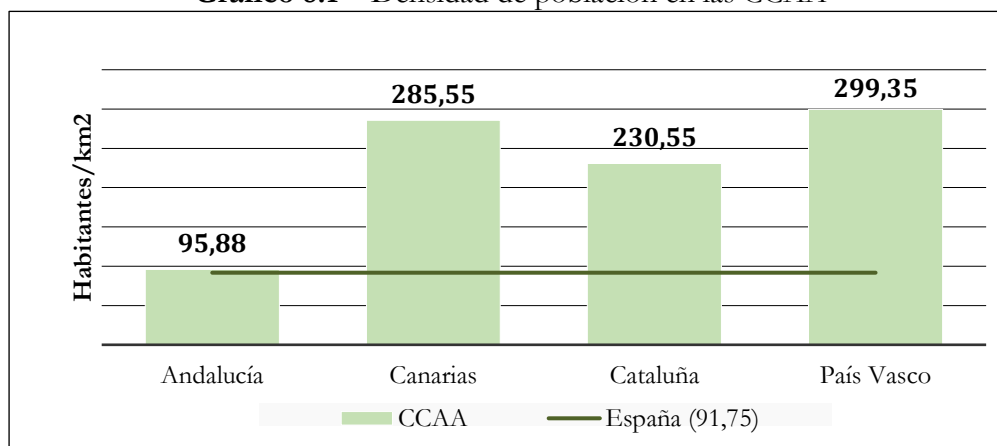
Componen la dimensión de Contexto General los parámetros de Demografía y Crecimiento económico y bienestar.

8.1.1.1 Demografía

En este parámetro (Tabla 8.1) nos encontramos con cuatro regiones muy dispares entre ellas e incluso con la media nacional. Realidades muy particulares, definidas tanto por su población como por su extensión territorial, que tienen que afrontar tasas de paro juvenil que oscilan entre el 31% y el 60%..

Encontramos comunidades heterogéneas entre sí que hacen frente a territorios vastos como el andaluz o a exiguos como el vasco, pasando por la insularidad canaria, con densidad de población muy distintas que se mueven entre los 95,88 habitantes por kilómetro cuadrado andaluz y los casi 300 habitantes por kilómetro cuadrado canario y vasco (Gráfico 8.1).

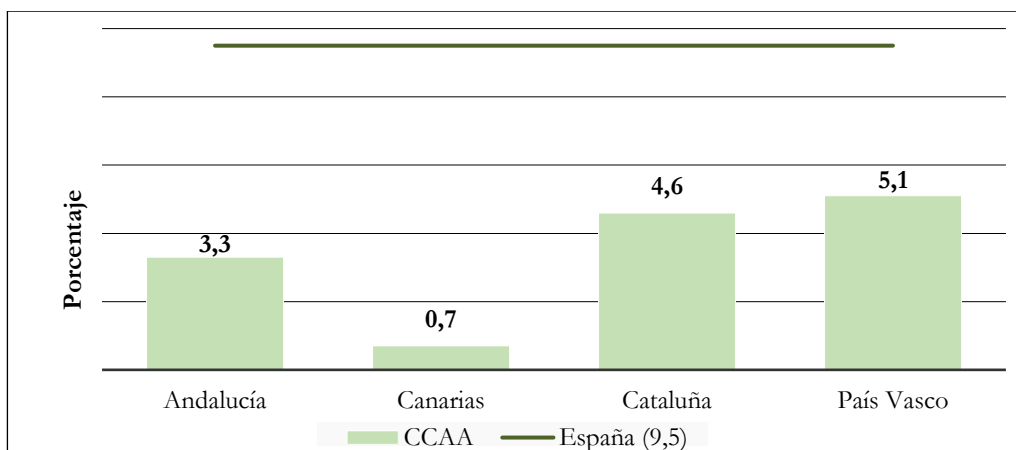
Gráfico 8.1 – Densidad de población en las CCAA



Fuente: elaboración propia

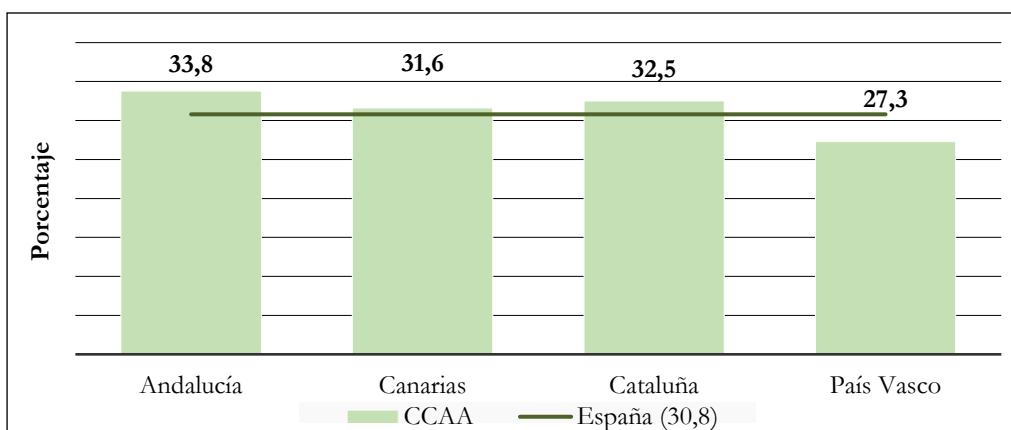
Un rasgo común entre todas ellas es que concentran la población en las capitales de provincia, y tienen un porcentaje de población rural (Gráfico 8.2) siempre por debajo de la media española (9,5%). Este hecho condiciona notablemente toda la provisión de servicios educativos, tanto de profesorado, como de centros, materiales, programas, equipos psicopedagógicos en Primaria, etc., puesto que los centros rurales hay que atenderlos, aun siendo prácticamente irrelevantes con respecto a otras Comunidades como Galicia o Castilla y León, que no participan en el estudio, pero tienen tasas del 49% y el 29% respectivamente.

Gráfico 8.2 – Población rural en las CCAA



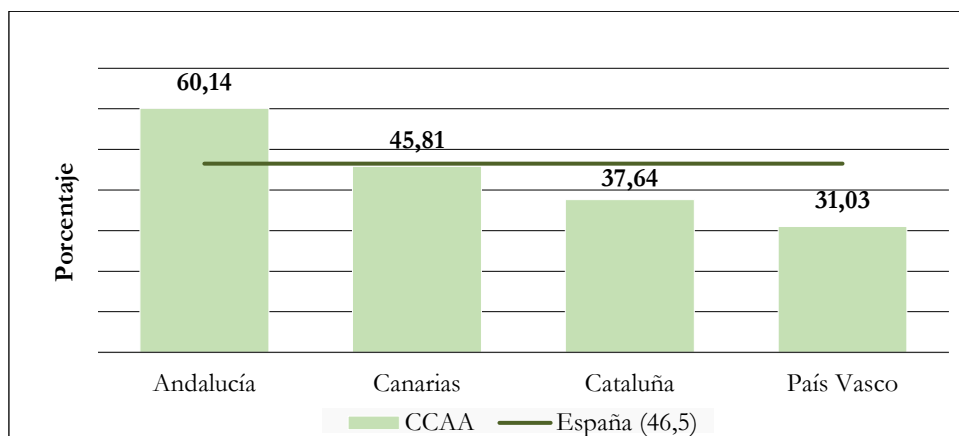
Fuente: elaboración propia

El crecimiento relativo proyectado a quince años vista (2014 – 2029) es claramente negativo en los casos catalán y vasco, neutro en el caso andaluz y positivo en el caso canario. Este indicador nos presenta comunidades que envejecerán en los próximos lustros, y esto tendrá repercusión en el sistema educativo. En la actualidad, el dato demográfico que mayor impacto puede tener en el desarrollo de políticas educativas es el porcentaje de población joven (Gráfico 8.3), y en nuestro caso todas las comunidades se mantienen por encima del tercio de la población total, salvo en el caso vasco, cuya población joven es del 27,3%; dato que debe situar a las políticas educativas en una posición prioritaria.

Gráfico 8.3 – Población de 0 a 29 años en las CCAA

Fuente: elaboración propia

El grupo de indicadores demográficos que nos sirven como puente con el parámetro de Crecimiento económico y Bienestar, muestran regiones altamente heterogéneas. Por razones que no son objeto de este trabajo, la tasa de parados oscila entre el 29,7% andaluz y el 12,8% vasco, pasando por el 26% canario y el 17,4% catalán. Motores económicos como los del Norte, contrastan también con las regiones del Sur en la tasa de paro juvenil (Gráfico 8.4), donde País Vasco con un 31% se sitúa en la mitad de la tasa andaluza (60%). Podríamos decir que entre estas cuatro comunidades se sitúa la media nacional (en un 46,5%).

Gráfico 8.4 – Tasa de paro juvenil en las CCAA

Fuente: elaboración propia

Tabla 8.1 – Comparativa del Parámetro “Demografía”

	Andalucía	Canarias	Cataluña	País Vasco	España
Población total	8.398.984	2.126.462	7.398.523	2.164.325	46.423.064
Crecimiento relativo proyectado	- 0,2	1,7	- 3,0	- 5,0	- 2,2
Extensión territorial	87.597	7.447	32.091	7.230	505.968
Densidad de población	95,88	285,55	230,55	299,35	91,75
Población de 0 a 29 años	33,8	31,6	32,5	27,3	30,8
Población rural	3,3	0,7	4,6	5,1	9,5
Tasa de activos	58,18	61,07	62,26	56,83	59,29
Tasa de parados	29,70	26,00	17,42	12,80	21
Paro juvenil	60,14	45,81	37,64	31,03	46,50

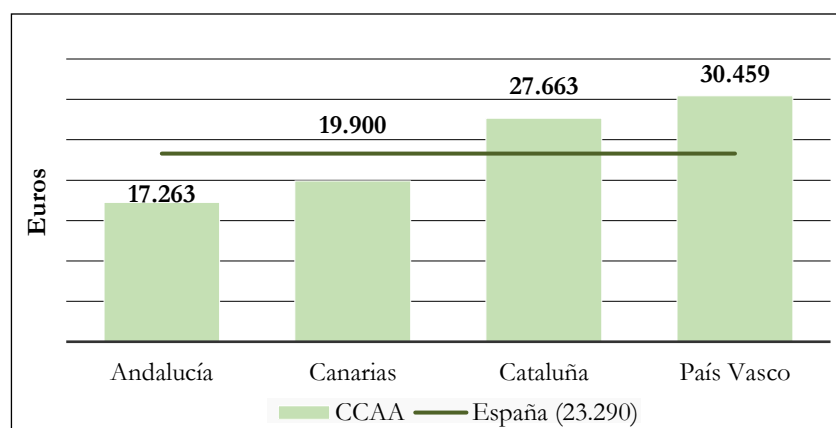
Fuente: elaboración propia

Por lo tanto, el parámetro demográfico nos presenta un panorama de realidades llenas de matices y de diferencias que van a ser determinantes en la configuración de las políticas de evaluación. El parámetro de Crecimiento económico y Bienestar profundizará en esta misma línea.

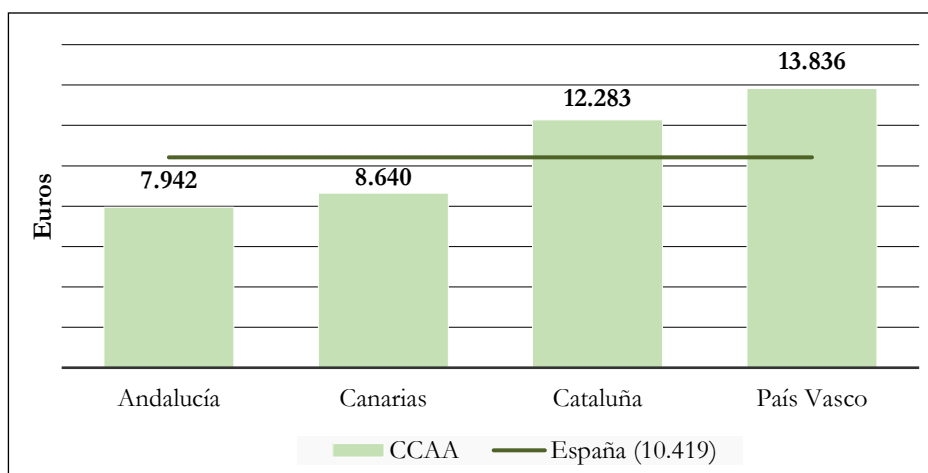
8.1.1.2 Crecimiento económico y Bienestar

Este parámetro va a definir aún más las diferencias que ya se esbozaron en el parámetro anterior (Tabla 8.2). Para empezar, el PIB per cápita de estas cuatro comunidades (Gráfico 8.5) difieren mucho entre sí, tanto es así que el PIB vasco es prácticamente el doble del andaluz, y únicamente el catalán y el vasco están por encima de la media española. Estas disparidades se mantienen en la Renta anual neta media (Gráfico 8.6).

Gráfico 8.5 – PIB per cápita en las CCAA

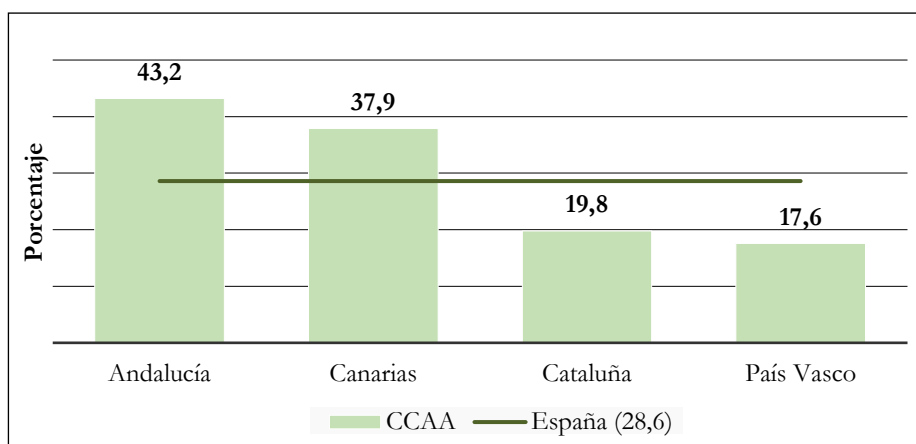


Fuente: elaboración propia

Gráfico 8.6 – Renta anual neta media por CCAA

Fuente: elaboración propia

Por su parte, el riesgo de pobreza o exclusión social (Gráfico 8.7), ahonda en estas desigualdades, pues de valores cercanos al 20% en Cataluña y País Vasco, pasamos a valores cercanos o que sobrepasan el 40% en los casos canario y andaluz.

Gráfico 8.7 – Riesgo de pobreza o exclusión social en las CCAA

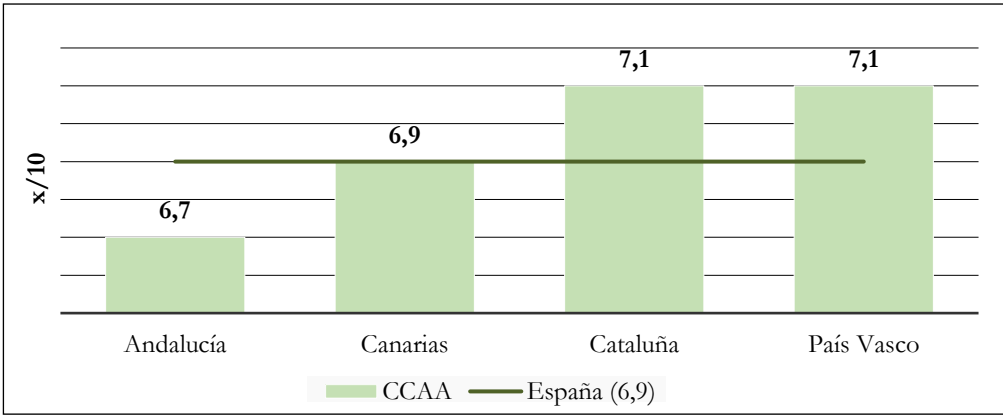
Fuente: elaboración propia

El índice de Gini parece que iguala las regiones y sirve para adquirir perspectiva y darse cuenta de que no dejan de ser regiones dentro de un mismo país, visión que al bajar a datos más concretos se pierde con mucha facilidad. Junto con este índice, la esperanza de vida al nacer también nos muestra regiones en lo fundamental similares, aunque Cataluña y País Vasco están ligeramente por encima de la media nacional, mientras que Andalucía y Canarias se sitúan prácticamente a la misma distancia de la media, pero por debajo de ésta.

A pesar de las disparidades iniciales y de la relativización a la que nos ha sometido Gini y la esperanza de vida al nacer, los indicadores de satisfacción vuelven a presentar una

diferencia mínima en los valores de las Comunidades Autónomas (Gráfico 8.8 – satisfacción media con su vida), estando prácticamente en todos los casos por encima de la media española.

Gráfico 8.8 – Satisfacción media con su vida



Fuente: elaboración propia

Tabla 8.2 – Comparativa del Parámetro “Crecimiento económico y bienestar”

	Andalucía	Canarias	Cataluña	País Vasco	España
PIB per cápita	17.263	19.900	27.663	30.459	23.290
Gini 2012	0,34	0,34	0,31	0,30	0,33
Renta anual neta media	7.942	8.640	12.283	13.836	10.419
Esperanza de vida al nacer	81,4	81,9	83,1	83,2	82,7
Riesgo de pobreza o exclusión social	43,2	37,9	19,8	17,6	28,6
Satisfacción media con su vida	6,7	6,9	7,1	7,1	6,9
Sentido y propósito de la vida	7,7	7,6	7,6	7,6	7,5

Fuente: elaboración propia

En definitiva, el parámetro de Crecimiento económico y Bienestar nos ha permitido, por un lado, evidenciar las desigualdades que ya mostró el parámetro de Demografía, pero al mismo tiempo, nos ha situado a estas comunidades en un plano de homogeneidad con respecto a indicadores más globales como el Índice de desigualdad de Gini y la Esperanza de vida al nacer. Además, estas disparidades mermadas con la visión más global, tampoco parecen ser determinantes en el Bienestar de la ciudadanía, porque la satisfacción con su vida y el propósito de la misma es bastante alta, con valores prácticamente notables.

8.1.2 Contexto Educativo Básico

La dimensión Contexto Educativo Básico, referida a las etapas de Educación básica, está compuesta por las dimensiones Inversión, Organización e Impacto de los aprendizajes.

8.1.2.1 Inversión en Educación

La inversión en Educación es uno de los parámetros en los que es más evidente la necesidad de contar con otros indicadores que ayuden a ubicarlo y a dimensionarlo, porque corremos el riesgo de que las cifras brutas nublen el análisis real. Por lo tanto, aunque ahora analicemos estos datos consigo mismos (Tabla 8.3), los parámetros de Organización e Impacto en los Aprendizajes, permitirán calibrarlo adecuadamente.

El gasto en Educación por CCAA revela dos comunidades que gastan claramente por encima de una teórica distribución igualitaria de los recursos (situada en un 5,88% por Comunidad Autónoma), que son Andalucía y Cataluña. País Vasco tiene un gasto por encima de la media nacional, pero tres veces inferior al andaluz. Por último, Canarias tiene un gasto por debajo de la media española.

Estos datos se dimensionan perfectamente a la hora de analizar el indicador de Gasto Público por Estudiante de centro público (Gráfico 8.9). Pues, donde antes parecía que País Vasco prácticamente no invertía en Educación, ahora vemos que es una comunidad que gasta más del doble que Andalucía y supera en casi 4.000€/estudiante a la media nacional. Este indicador también nos revela que las comunidades que más gastan en Educación (Andalucía y Cataluña) se mantienen por debajo de la media nacional si estudiamos el gasto por estudiante de centro público.

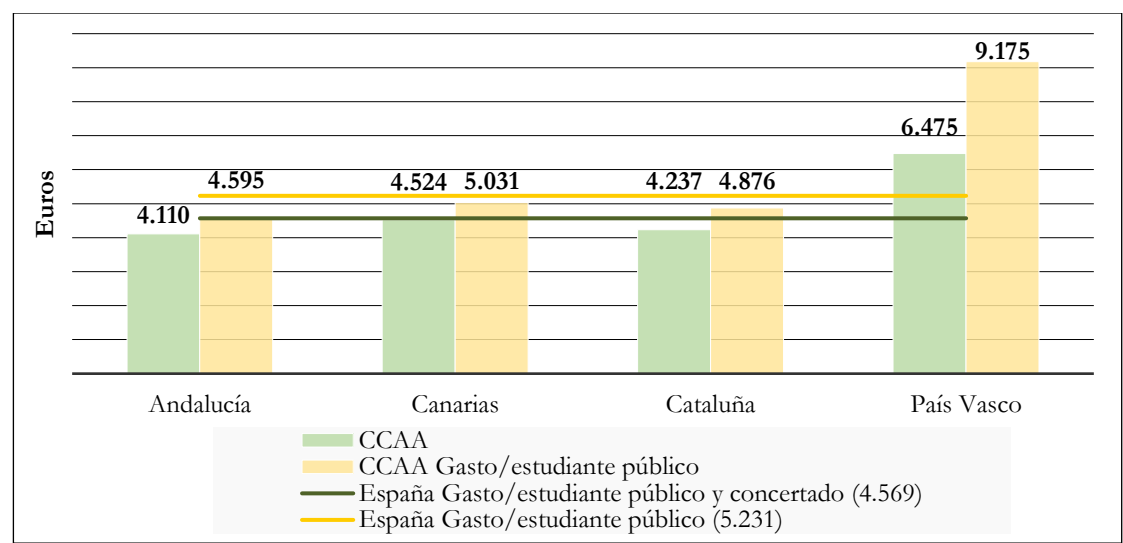
Si, por último, tenemos en cuenta el gasto por estudiante de centro concertado junto con el gasto por estudiante de centro público (Gráfico 8.9), los números descienden, pero se mantienen las tendencias, con el País Vasco de nuevo en una posición destacada, y 2000€/estudiante por encima de la media española.

Tabla 8.3 – Comparativa del Parámetro “Inversión en Educación”

	Andalucía	Canarias	Cataluña	País Vasco	España
Gasto en Educación	5.354.152	1.207.777	4.269.590	2.036.766	28.966.537
% Gasto por CCAA	18,5	3,9	13,7	6,5	-
Gasto público por estudiante público y concertado	4.110	4.524	4.237	6.475	4.569
Gasto público por estudiante público	4.595	5.031	4.876	9.175	5.231

Fuente: elaboración propia

Gráfico 8.9 – Gasto público por estudiante según la titularidad del centro



Fuente: elaboración propia

Por lo tanto, según este parámetro, el País Vasco es la Comunidad Autónoma que más gasto dedica a Educación de las que participan en el estudio. Las otras tres CCAA se sitúan en valores cercanos a la media nacional y con posiciones bastante similares entre ellas.

8.1.2.2 Organización

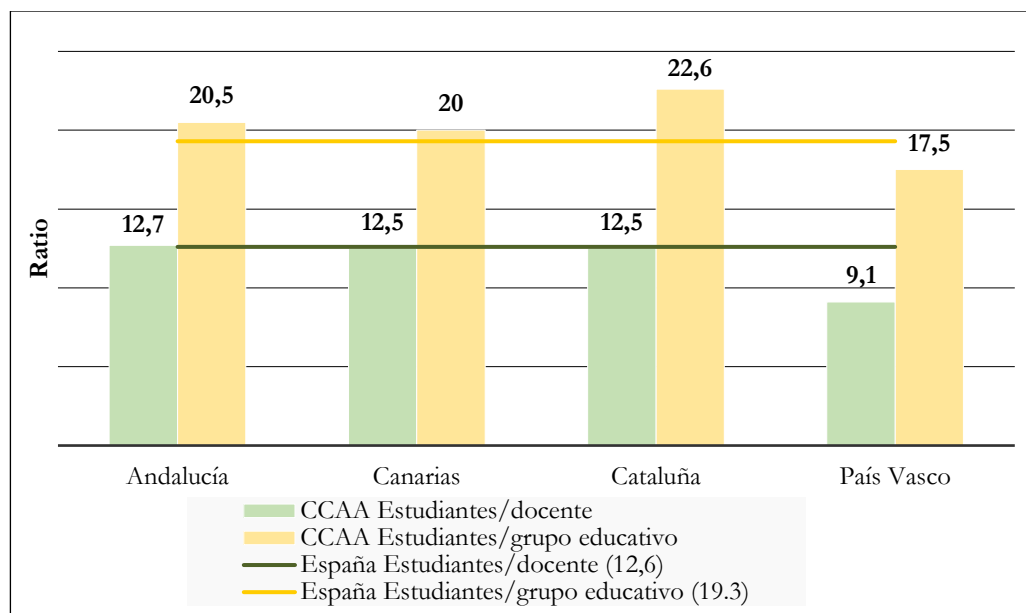
Este parámetro nos presenta de nuevo Comunidades bastante similares entre las que vuelve a destacar País Vasco como la que mejores índices mantiene (Tabla 8.4). El porcentaje de centros públicos difiere entre regiones, desde el 82,7% canario, hasta el 65,6% vasco, pasando por el 70,9% catalán y el 69,1% andaluz.

Sin embargo, las ratios de estudiante/docente y estudiante/grupo educativo (Gráfico 8.10), nos muestra homogeneidad entre Andalucía, Canarias y Cataluña (valores que oscilan entre 12,5 y el 12,7 para el primer caso, y entre el 20 y el 22,6 en el segundo caso), y una disparidad con respecto al caso vasco, donde su ratio de estudiante/docente se sitúa en el 9,1 y su ratio estudiante/grupo educativo está en el 17,5, 3 puntos por debajo del resto de CCAA estudiadas.

Tabla 8.4 – Comparativa del Parámetro “Organización”

	Andalucía	Canarias	Cataluña	País Vasco	España
% Centros públicos	69,1	82,7	70,9	65,6	69,8
Nº Estudiantes por docente	12,7	12,5	12,5	9,1	12,6
Nº Estudiantes por grupo educativo	20,5	20,0	22,6	17,5	19,3

Fuente: elaboración propia

Gráfico 8.10 – Estudiantes por docente y por grupo educativo

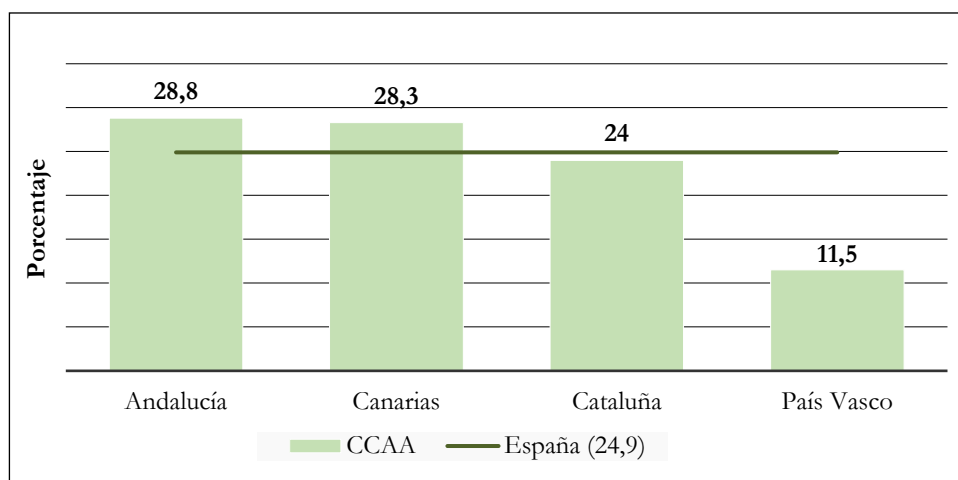
Fuente: elaboración propia

8.1.2.3 Impacto de los aprendizajes

Este parámetro, el más numeroso en indicadores, pretende medir el impacto que la educación tiene en la sociedad de cada Comunidad Autónoma (Tabla 8.5). De nuevo los extremos los ocupan Andalucía y País Vasco. Andalucía tiene los peores registros en 7 de los 9 indicadores, mientras que País Vasco tiene los mejores registros en 7 de los 9 indicadores (el indicador del porcentaje de alumno extranjero no tiene valores positivos ni negativos). Los indicadores de este parámetro los analizaremos en dos bloques. Por una parte, unos indicadores más generales (tasas de abandono e idoneidad y porcentaje estudiantes repetidores y extranjeros) y, por otra parte, los indicadores que nos llevarán a determinar el Índice de Capacidades Educativas desarrollado por Bonal et al. (2005).

La tasa de abandono escolar temprano (Gráfico 8.11) en el País Vasco es de 11,5%, muy alejado del segundo valor más bajo (24%) que posee Cataluña. Canarias y Andalucía se mantienen por encima del 28%, más de 3 puntos con respecto a la media española.

Gráfico 8.11 – Abandono escolar temprano en las CCAA

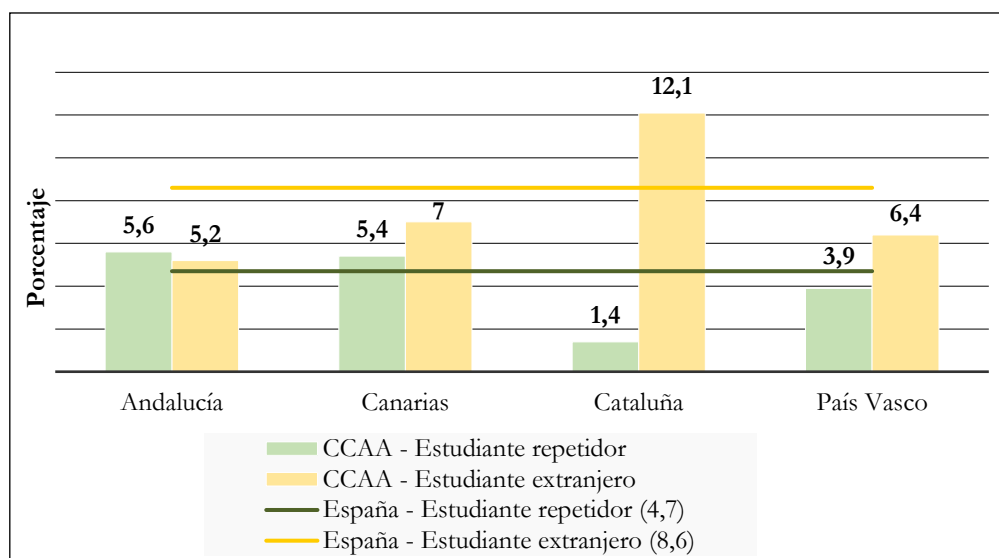


Fuente: elaboración propia

Por su parte, la tasa de idoneidad a los 12 años, tiene su mejor registro en Cataluña (91,7%), seguida por País Vasco (86,8%) y, ya por debajo de la media nacional (84,9%), Andalucía y Canarias se mantienen por encima del 80%.

Relacionada con ambas tasas está el porcentaje de estudiante repetidor y el porcentaje de estudiante extranjero (Gráfico 8.12) –aunque no estamos en condiciones de defender qué parte de la explicación de los problemas responden a estos porcentajes y no a su estrecha relación con la dotación de recursos– donde Cataluña vuelve a destacarse con un 1,4%, lejos del 3,9% vasco, y cuatro veces menor que Andalucía (5,6%). Por último, encontramos el porcentaje de estudiantes extranjeros donde, a nuestro juicio sorprendentemente, Andalucía tiene el valor más bajo de las CCAA estudiadas (5,2%), cerca del 6,4% vasco y del 7% canario, pero distanciada del 12,1% catalán. Este 12,1% de Cataluña pone en valor el resto de indicadores analizados hasta el momento, en los que obtenía tan buenos registros.

Gráfico 8.12 – Estudiante repetidor y extranjero en las CCAA



Fuente: elaboración propia

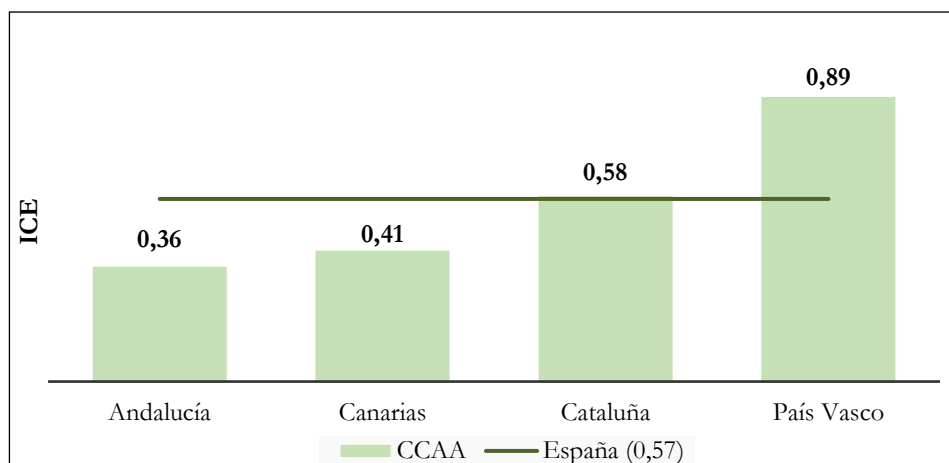
Tomando el trabajo de Bonal et al. (2005), asumimos aquí algunos de los indicadores que estos autores utilizan en su trabajo sobre la descentralización educativa en España, tal y como hemos justificado en el capítulo metodológico de esta tesis doctoral. Para medir el impacto de los aprendizajes en estas CCAA es interesante tener en cuenta dos indicadores sobre la escolarización (E17) y las capacidades escolares a los 17 años (IE17), que nos ofrecen información sobre los estudiantes que permanecen en el sistema sin que ya sea una obligación para ellos. En ambos indicadores, País Vasco está claramente distanciado del resto de CCAA con valores del 98,2% y 0,96 respectivamente, lejos de Canarias que sería su inmediato perseguidor con un E17 de 89,2% y un IE17 de 0,78. Tanto Canarias, como Andalucía y Cataluña mantienen índices muy parecidos en este caso.

Los valores del País Vasco para el caso del Porcentaje de Población Activa que ha terminado los estudios postobligatorios (A>ESS) y para el Índice de Capacidades de la Población Activa (INEPA), se vuelven a disparar con respecto al resto de regiones. Mientras que País Vasco tiene un 68,4% de personas en activo que han terminado los estudios postobligatorios, Cataluña, Canarias y Andalucía mantienen valores alejados más de 10 puntos del caso vasco. En el caso del índice INEPA, Andalucía obtiene un 0,16, cerca del 0,23 canario, pero alejado del 0,5 catalán y del 0,87 vasco.

Por último, todos estos indicadores de los dos párrafos anteriores (E17, IE17, A>ESS e INEPA) son los que nos hacen falta para llegar al Índice de Capacidades Educativas, ICE (Gráfico 8.13), a través del cual medimos el grado de desarrollo educativo sobre la base de la capacidad de las Comunidades Autónomas de producir graduados en Educación Secundaria Postobligatoria. Hemos actualizado este índice con respecto a los valores del curso 2001 – 2002 de Bonal et al. (2005), para el curso 2013 – 2014. El ICE más bajo lo

tiene Andalucía (0,36), seguido por Canarias (0,41); Cataluña se situaría justo por encima de la media nacional (0,58 por el 0,57 español) y despunta País Vasco (0,89).

Gráfico 8.13 – Índice de Capacidades Educativas en las CCAA



Fuente: elaboración propia

Si estos valores los sometemos a la media nacional ($0,57 = 100$) se nos muestra una situación más clara aun. La Comunidad Autónoma Vasca tiene un ICE100 de 156,14, Cataluña le acompaña de lejos con un 101,75, y de nuevo las comunidades del Sur se sitúan por debajo de la media española con un 71,93 Canarias y un 63,16 Andalucía.

Tabla 8.5 – Comparativa del Parámetro “Impacto de los aprendizajes” del Contexto Educativo Básico

	Andalucía	Canarias	Cataluña	País Vasco	España
Tasa de abandono escolar temprano	28,8	28,3	24,0	11,5	24,9
Tasa de idoneidad a los 12 años	84,7	80,6	91,7	86,8	84,9
% de alumno repetidor	5,6	5,4	1,4	3,9	4,7
% de alumno extranjero	5,2	7,0	12,1	6,4	8,6
A>ESS	47,6	49,4	57,4	68,4	56,6
INEPA	0,16	0,23	0,5	0,87	0,47
E17	88,5	89,2	87,8	98,2	90,1
IE17	0,77	0,78	0,76	0,96	0,80
ICE	0,36	0,41	0,58	0,89	0,57
ICE = 100	63,16	71,93	101,75	156,14	100

Fuente: elaboración propia

En definitiva, según estos indicadores, el País Vasco es la Comunidad Autónoma estudiada con el sistema educativo que más impacto logra sobre la sociedad. Algo que, relacionado con los parámetros de Inversión y de Organización, pone de manifiesto que una mayor inversión y unas ratios bajas de estudiantes por profesor y por grupo educativo, son altamente positivas para un mayor impacto de la educación en la sociedad. Además, el caso contrario también se cumple, pues Andalucía es la región que menos gastaba por estudiante de centro público y es la que más veces queda en peor posición en los índices de Impacto. Por su parte, gastos en Educación moderados y cercanos a la media nacional, se ven reflejados en índices de Impacto moderados. Así que, una vez más encontramos una relación directa entre el gasto en educación y el impacto del sistema en la sociedad.

Resumen analítico de los contextos General y Educativo Básico

En el plano contextual hemos observado bastante disparidad entre las Comunidades Autónomas que forman parte del estudio. Esta disparidad entre contextos autonómicos se puede intentar polarizar en torno a los extremos representados en este caso por País Vasco y Andalucía, entre los cuales Canarias estaría más cerca de los valores de Andalucía y Cataluña de los valores del País Vasco.

Mientras que en el Contexto General los condicionantes territoriales (no es lo mismo un sistema educativo como el andaluz distribuido en un territorio de 87.597 kilómetros cuadrados con una población rural del 3,3%, que un sistema educativo como el canario, repartido en 7.447 kilómetros cuadrados y con una población rural del 0,7% con siete islas principales y algunas otras menores) y económicos (con unas diferencias en PIB per cápita y Renta anual media de casi el doble entre Andalucía y País Vasco) son los que mejor definen las regiones –a pesar de encontrar una homogénea satisfacción general de los ciudadanos de dichas unidades de análisis–, en el Contexto Educativo Básico encontramos que una política mantenida y generosa de gasto y una buena gestión de los recursos, favorece un mayor impacto del sistema educativo en la sociedad.

8.2 Administración educativa

La Administración Educativa se compone de dos dimensiones: Desarrollo Normativo y Unidad Autonómica de Evaluación.

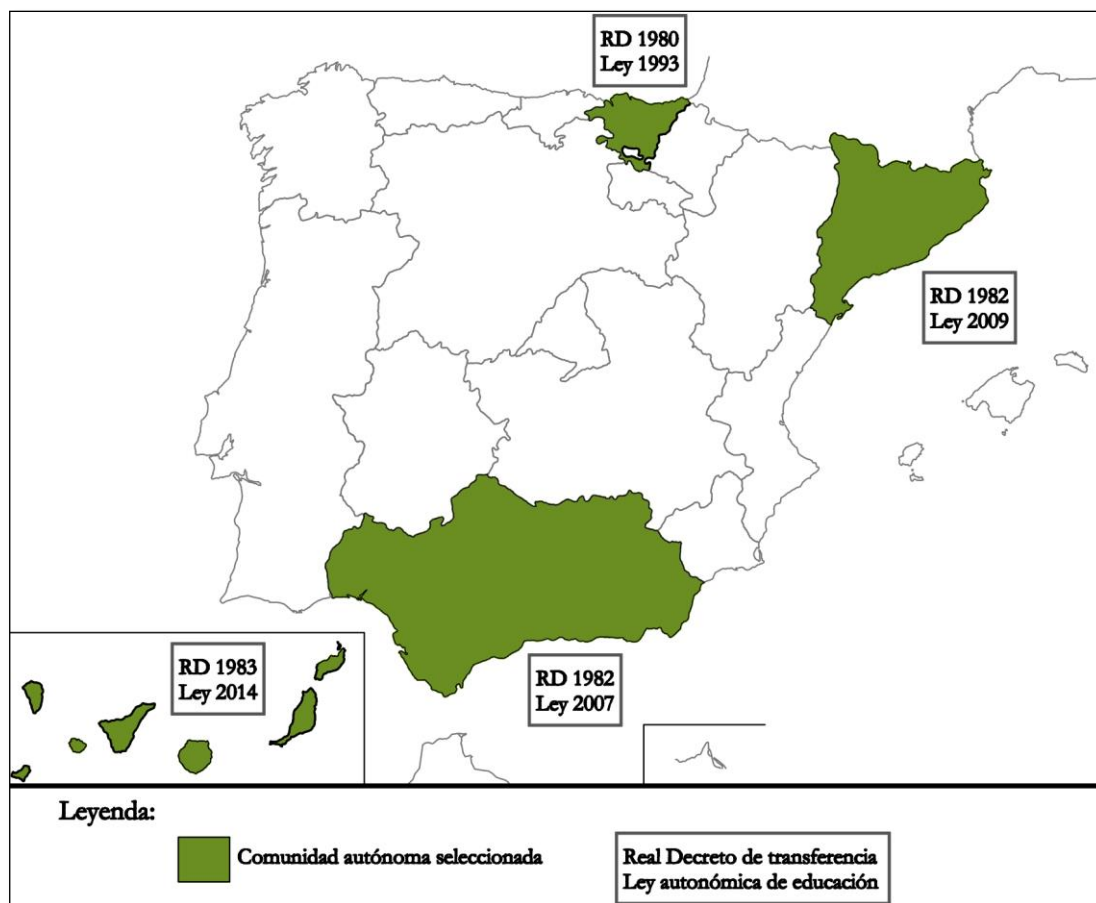
8.2.1 Desarrollo Normativo

Los Estatutos de Autonomía son Leyes Orgánicas aprobadas por el Parlamento y ratificadas por las Comunidades Autónomas en sus parlamentos autonómicos. Las transferencias en materia de enseñanza se hicieron a través de Reales Decretos, pero la competencia ya estaba reconocida en el Estatuto (Tabla 8.6).

Las cuatro Comunidades estudiadas se encuentran entre las cinco Comunidades que antes obtuvieron las competencias en Educación (ver la Tabla 4.3, página 245), y todas llevan más de treinta años con ellas adquiridas. Pueden evaluar las dimensiones que consideren oportunas y a través de las metodologías que ellos entiendan pertinentes, siempre que también cumplan la normativa nacional. Esta flexibilidad es especialmente notable en el caso catalán, según los propios responsables del Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu.

La existencia de una ley autonómica es una realidad en todas las regiones que forman parte de esta investigación, aunque su vigencia es variable (Mapa 8.1). La ley con más antigüedad es la vasca, que sigue vigente a pesar de todas las modificaciones legislativas posteriores a nivel nacional, mientras que el resto de normas autonómicas sobre educación son posteriores a la LOE, aunque algunas de estas CCAA tenían leyes anteriores a dicha ley orgánica, pero quedaron obsoletas. La normativa más actual es la canaria que, de hecho, está pendiente de desarrollo normativo a través de decretos, y hasta el momento de redacción de este trabajo no tiene aprobado ningún decreto sobre evaluación del sistema educativo.

Mapa 8.1 – Año del Real Decreto de transferencia y de la actual Ley autonómica en materia educativa



Fuente: elaboración propia

El desarrollo normativo a partir de la ley autonómica es desigual en estas CCAA (Tabla 8.6). Encontramos que Andalucía es la región que más tiene positivizadas las políticas de evaluación (aunque no todas están desarrolladas en programas), mientras que Cataluña (pendiente de una actualización en el estatus de su unidad autonómica de evaluación) únicamente legisla en materia de evaluación del sistema educativo a través de decretos. El caso canario es particular porque, a falta de decretos que desarrollen su ley autonómica, sigue haciendo uso de órdenes y resoluciones que alargan la aplicación de las políticas anteriores a esta nueva ley (y que no la contradicen). Sin embargo, todas las comunidades afirman que su desarrollo normativo es suficiente para ejecutar sus mandatos políticos.

Tabla 8.6 – Desarrollo normativo sobre evaluación del sistema educativo

	Andalucía	Canarias	Cataluña	País Vasco
RD transferencia	1982	1983	1980	1980
Ley (año)	2007	2014	2009	1993
Decreto	•		•	•
Orden	•	•		•
Resolución	•	•		
Instrucción	•			

Fuente: elaboración propia

Todas las Comunidades han manifestado, a través de sus responsables en las entrevistas, dificultades de acompañar los mandatos autonómicos de evaluación y la LOMCE. Al tratarse de CCAA con un desarrollo normativo importante en materia de evaluación y con experiencia acumulada, incluso el caso canario con el antiguo ICEC, conceden que desde el Ministerio se debe marcar un mínimo común denominador en las políticas de evaluación del sistema educativo, pero entienden que ese mínimo debe ser consensuado con las administraciones responsables de las competencias educativas. Siguiendo con esta idea, los responsables de las evaluaciones de las CCAA estudiadas, consideran que sus sistemas de evaluación son los más completos de todas las administraciones educativas y asumen que algunas de sus prácticas podrían ser útiles para otras regiones, razones que aducen para justificar la necesidad de un consenso.

8.2.2 Unidad Autonómica de Evaluación

A la hora de yuxtaponer y comparar los parámetros e indicadores relativos a la Unidad Autonómica de Evaluación, se van a tener en cuenta elementos relacionados con el sentido institucional de la Unidad, su estructura orgánica, organizativa y financiera, desde la pretensión de estudiar fundamentalmente cómo se organiza y de qué autonomía dispone el órgano evaluador del sistema educativo básico autonómico. Por último, se compara la relación de la Unidad con la comunidad educativa y cómo se articula ésta, qué canales existen y de qué interlocutores disponen.

En este apartado utilizaremos los acrónimos de las unidades de evaluación para referirnos a ellas, pretendiendo de esta manera agilizar la lectura. Así, AGAEVE será la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa, ACCUEE la Agencia Canaria de Calidad Universitaria y Evaluación Educativa, CSESE el Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu y, por último, ISEI – IVEI (o simplemente ISEI) hará referencia al Insituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa.

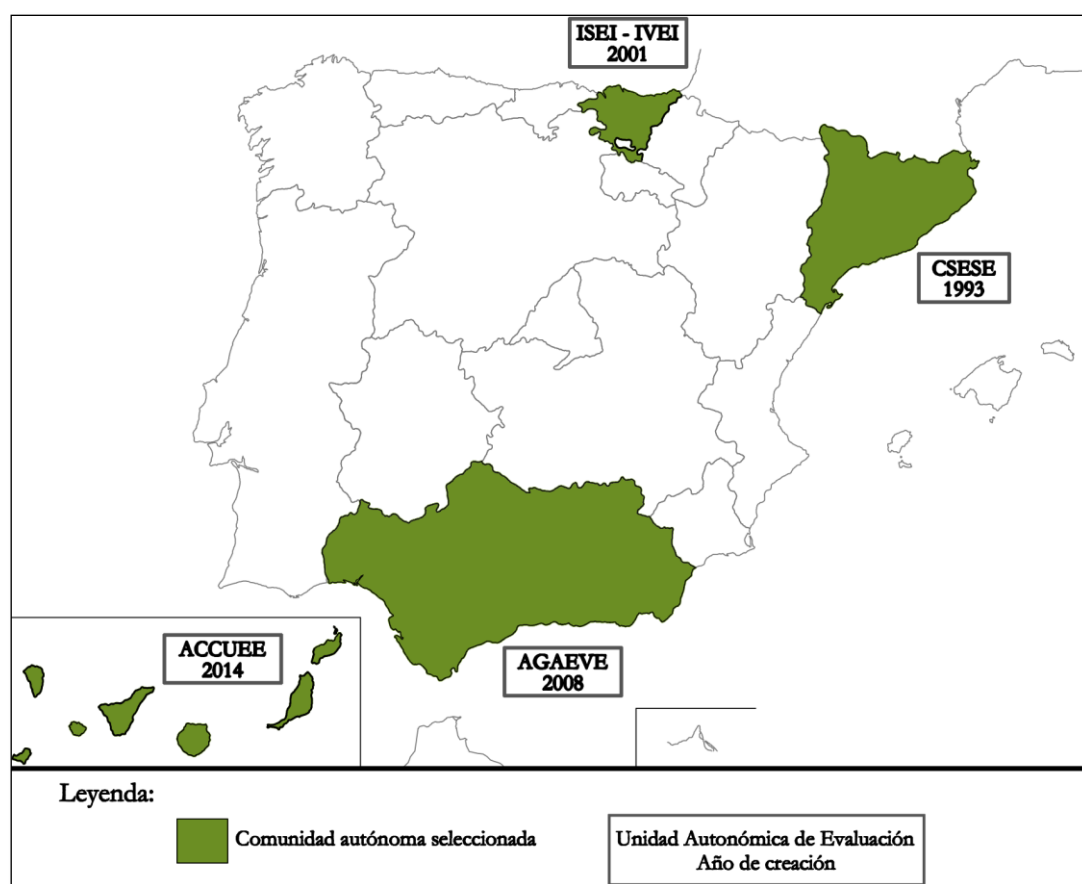
8.2.2.1 *Sentido Institucional*

Todas las CCAA tienen órganos con un grado de autonomía más o menos marcado, pero externos al organigrama de la propia Consejería o Departamento competente en Educación (Tabla 8.7). En los casos andaluz y canario se trata de una agencia, mientras que en el caso catalán se trata de un órgano consultivo y de asesoramiento y en el vasco está constituido como un servicio de apoyo al Departamento de Educación.

La existencia de estos organismos es dispar (Mapa 8.2), extendiéndose desde principios de los 90 a la actualidad. El órgano con mayor antigüedad es el Consell de 1993⁸², seguido por el ISEI – IVEI del 2001. La AGAEVE y la ACCUEE son posteriores a la LOE, de 2008 y 2014 respectivamente. Es interesante recordar, para analizar correctamente la experiencia canaria en evaluación del sistema educativo que, anteriormente a la actual ACCUEE, Canarias contaba con el Instituto Canario de Evaluación y Calidad Educativa (ICEC) constituido en 1995; y del que asume todas las competencias y organización interna la actual agencia. Además, siguiendo con el caso canario, es importante resaltar que se trata de un caso único entre los casos estudiados, pero también en el ámbito nacional, puesto que la ACCUEE asume la evaluación de todo el sistema educativo, y cuando decimos “todo” incluye la educación superior y universitaria. Esta unión en un principio se debió a razones presupuestarias, pero a juicio de los responsables también técnicamente es acertado porque, entre otras cosas, va a permitir poner el foco en las transiciones entre etapas.

⁸² Cataluña, en el momento de redactar este trabajo, mantiene la vigencia del Consell aunque, tal y como se refleja en la fase descriptiva e interpretativa, tiene prevista la creación de la Agencia de Evaluación y Prospectiva de la Educación siguiendo el mandato de la Ley 12/2009 de Educación de Cataluña.

Mapa 8.2 – Unidades Autonómicas de Evaluación y año de creación



Fuente: elaboración propia

Los fines de las Unidades son bastante similares, aunque las redacciones varíen. Fundamentalmente, todas las unidades pretenden evaluar los sistemas educativos de su territorio con el objetivo de garantizar la calidad del mismo. Sería interesante hacer un análisis más profundo de la normativa de creación de estos organismos porque no todos los decretos de creación diferencian entre fines, objetivos y funciones, y detrás de esta falta de concreción puede haber razones de qué entienden por cada uno de esos términos y cómo se deben concretar en una organización agencial de la administración pública.

Esta falta de diferenciación entre fines y objetivos nos lleva a que los andaluces los consideren lo mismo, los canarios y los vascos no los especifiquen (en el caso canario se debe esperar a la aprobación del decreto que desarrolle su agencia), y los catalanes únicamente señalen un objetivo.

Las funciones, que todos las diferencian, aunque no les otorgan la misma concreción, merecen un tratamiento más profundo (Tabla 8.8), y en este caso nos referimos a las funciones que emanan de la normativa, es decir, las funciones que expresamente delega la sociedad en estas instituciones. No tenemos en cuenta, aunque sí se harán puntualizaciones

al respecto, las funciones que *de facto* asumen y desarrollan. Antes de entrar de lleno en el análisis se debe recordar que las funciones asumidas por la ACCUEE son la suma de las funciones de las instituciones que engloba, pero aún no tiene unas funciones propias porque carece de un decreto que la desarrolle.

En primer lugar, encontramos tres funciones comunes a todas las unidades de evaluación, que son el diseño e implementación de evaluaciones y estudios, publicar informes de éstas y colaborar con otros organismos (a nivel regional, nacional y supranacional) con competencias en evaluación. Además, todas tienen el mandato de evaluar el sistema educativo, lo que denominan una “evaluación general del sistema educativo”. Pero, como veremos más tarde al estudiar las dimensiones de evaluación de los diferentes programas, esta evaluación general del sistema se traduce en evaluación de algunas competencias de los estudiantes en determinados cursos.

En segundo lugar, el ISEI – IVEI es organismo con más funciones y el único con un mandato expreso de colaboración en la formación del profesorado. Y el organismo con menos funciones es el CSESE, aunque realiza más funciones de las que emanan de la propia literalidad de la norma, puesto que, por ejemplo, es un organismo asesor de la Administración educativa y no tiene esa función reconocida.

En tercer lugar, en cuanto a la evaluación de diferentes componentes del sistema educativo, la AGAEVE tiene el mandato de evaluarlos todos (centros, estudiantes, dirección, programas, profesorado, servicios, sistema educativo e inspección), mientras que el CSESE sólo debe evaluar el sistema educativo. Por su parte, el ISEI – IVEI únicamente tiene que evaluar el sistema educativo y los programas y proyectos; y la ACCUEE debe evaluar a los centros (y promover su autoevaluación), la función directiva, y los programas y proyectos, además del propio sistema. Llama la atención que la AGAEVE sea la única Unidad de Evaluación con la función de evaluación de los estudiantes, y esto puede deberse a que tenga una concepción más amplia de la evaluación del sistema educativo, mientras que el resto de organismos entiendan la evaluación del sistema como la evaluación del desempeño de los estudiantes, como tendremos ocasión de comprobar más adelante cuando analicemos los programas de evaluación. El ISEI – IVEI tiene funciones de evaluación de los estudiantes, pero dentro del diseño y aplicación de la Evaluación Diagnóstica, que tiene carácter de evaluación del sistema educativo.

Todas estas funciones de evaluación de diferentes componentes del sistema se mueven en el plano teórico, y más adelante veremos cuáles son ejecutadas realmente en los programas de evaluación de cada organismo.

Tabla 8.7 – Sentido institucional de las Unidades Autonómicas de Evaluación

AGAEVE	ACCUEE	CSESE	ISEI – IVEI
Año de creación			
2008	2014	1993	2001
Estatus de la entidad			
Agencia administrativa	Agencia autónoma	Organismo de consulta y asesoramiento	Servicio de Apoyo al Departamento de Educación
Fines			
<ul style="list-style-type: none"> – Fomentar la cultura de la evaluación. – Homologar los criterios y métodos de evaluación del sistema educativo andaluz con los de los organismos similares nacionales y europeos – Colaborar en la promoción de la evaluación continua – Favorecer la consecución de los objetivos educativos propios de cada centro docente – Fomentar la evaluación y acreditación del profesorado. – Contribuir, en su ámbito, a la mejora general de la calidad del Sistema Educativo Público de Andalucía. 	<p>Garantizar la calidad de las enseñanzas universitarias y de las no universitarias canarias</p>	<p>Análisis y evaluación externa del sistema educativo de nivel no universitario de Cataluña (Preámbulo del Decreto 305/1993)</p>	<p>La evaluación general del sistema educativo, promover la investigación educativa en el ámbito no universitario y mantener un Servicio de documentación y de recursos relacionados con el ámbito educativo</p>
Objetivos			
	Faltan los estatutos	Efectuar una tarea de análisis y evaluación externa del sistema educativo de nivel no universitario de Cataluña (art.1 Decreto 305/1993)	No se especifican

Fuente: elaboración propia

Tabla 8.8 – Funciones de las Unidades Autonómicas de Evaluación

		AGAEVE	ACCUEE	CSESE	ISEI – IVEI
Asesorar a la propia Administración educativa		•			•
Colaborar con otros organismos e instituciones nacionales e internacionales en programas de evaluación del sistema educativo (Universidades, Organismos Internacionales, INEE, Inspección educativa, otros Servicios de la Admón. educativa)		•	•	•	•
Colaborar en la formación de profesorado					•
Difundir los resultados a la comunidad educativa y a la sociedad en general			•	•	•
Diseñar e implementar evaluaciones y estudios para la mejora de la calidad educativa		•	•	•	•
Elaborar el sistema de indicadores de calidad del sistema educativo autonómico		•	•		•
Elaborar los informes de las evaluaciones		•	•	•	•
Elaborar, desarrollar y aplicar planes plurianuales de evaluación		•	•		•
Evaluar diferentes componentes de sistema educativo	Centros (también promover la autoevaluación)	•	•		
	Estudiantes	•			•
	Función directiva	•	•		
	Programas y proyectos	•	•		•
	Profesorado: actividades docentes, formación, gestión...	•			
	Servicios Educativos	•			
	Sistema Educativo (general)	•	•	•	•
	Inspección educativa	•			

Fuente: elaboración propia

8.2.2.2 Estructura Orgánica

La composición y la organización interna de las Unidades de Evaluación se analizan en profundidad en el parámetro de Estructura Organizativa. En este caso, nos detendremos en los órganos de gobierno y en los procesos de nombramiento de directivos (Tabla 8.9).

Todas las Unidades de Evaluación estudiadas cuentan con un Consejo Rector, que es su máximo órgano de gobierno. Tiene un carácter político y está conformado por responsables de la Consejería o Departamento de Educación.

Tanto AGAEVE, como ACCUEE y CSESE cuentan con una Presidencia, mientras que el ISEI – IVEI está dirigido por una Dirección. Pero AGAEVE y ACCUEE también tienen director. Esto se debe a que el cargo de Presidente en Andalucía y Canarias tiene un marcado carácter político (en el caso de Andalucía la Presidencia la ostenta el titular de la Consejería de Educación) y el Director suele tener rango de Dirección General, es decir, mantiene el carácter político, pero es el responsable directo del funcionamiento de la organización. En el caso de País Vasco, por encima del Director no habría ningún mando directo, sino que responde directamente ante el titular del Departamento de Educación.

El nombramiento de los Presidentes difiere en los tres casos que disponen de esta figura. En Andalucía la Presidenta es la Consejera de Educación y, por lo tanto, no existe nombramiento, sino que va con el cargo de Consejera de Educación. En Canarias lo nombra el Consejo de Gobierno del Gobierno de Canarias a propuesta del Consejero. Y, por último, en Cataluña lo nombra directamente la Consejera de Educación. No se repite ningún modelo, aunque en todos los casos es un nombramiento político directo.

El nombramiento de los Directores es más homogéneo que en el caso de los Presidentes. En los casos de Andalucía y Canarias, el nombramiento es a través del Consejo de Gobierno del gobierno autonómico correspondiente, a propuesta del Consejero de Educación, mientras que en el caso del País Vasco era así hasta la última legislatura pasando a ser un puesto de libre designación por parte del Consejero de Educación.

Únicamente Andalucía y País Vasco cuentan con un Equipo Directivo, y esto puede responder –como veremos en el parámetro de Estructura Organizativa–, a su organización interna y a la necesidad de coordinar diferentes Departamentos o Equipos. El Equipo Directivo de la AGAEVE es, en realidad, una Comisión Técnica de Evaluación y Certificación de la cual dependen los tres Departamentos.

De nuevo, AGAEVE, ACCUEE y CSESE coinciden en la figura de la Secretaría General, mientras que el ISEI – IVEI no dispone de ella. El nombramiento del titular de

este órgano no se especifica en los casos canario y catalán, pero en el caso andaluz corre a cargo de la Consejera de Educación.

El caso de los Comités Científicos es especialmente llamativo porque todas las Unidades tienen Comités de expertos que las asesoran, salvo Canarias cuya ACCUEE actualmente no tiene Comité Científico para la parte No Universitaria, pero según los responsables de la Agencia, en cuanto se apruebe el decreto regulador, lo tendrá. El Comité Científico de la parte Universitaria de la ACCUEE es el Comité que constaba en la antigua agencia de evaluación universitaria.

Tabla 8.9 – Estructura orgánica de las Unidades Autonómicas de Evaluación y nombramiento de los cargos unipersonales

		AGAEVE	ACCUEE	CSESE	ISEI – IVEI
Órganos de Gobierno	Consejo Rector	•	•	•	•
	Presidencia	•	•	•	
	Director	•	•		•
	Equipo Directivo	•			•
Secretaría General		•	•	•	
Comité Científico		•		•	•
Nombramiento del Presidente		(Cargo político)	Consejo de Gob.	Consejero de Educ.	-
Nombramiento del Director		Consejo de Gob.	Consejo de Gob.	-	Consejero de Educ.
Nombramiento del Secretario General		Consejero de Educ.	No se especifica	No se especifica	-

Fuente: elaboración propia

8.2.2.3 Estructura Financiera

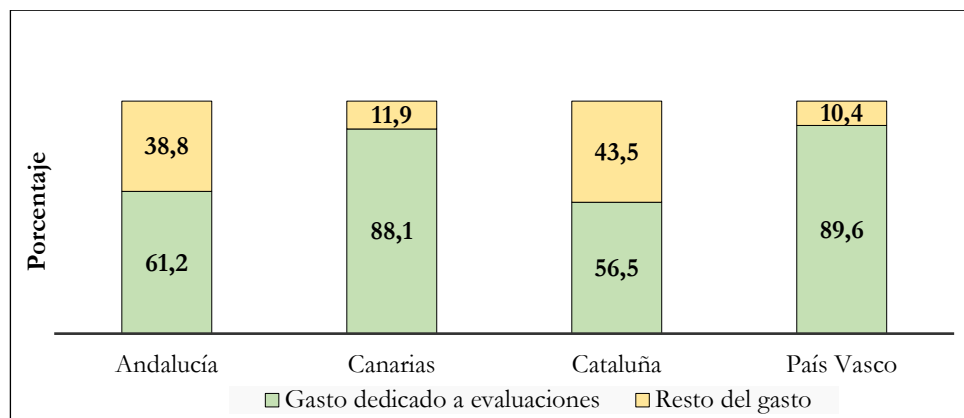
Según el análisis de los presupuestos autonómicos y teniendo en cuenta toda la documentación que al respecto han facilitado las diferentes unidades de evaluación (Tabla 8.10), podemos hacer las siguientes afirmaciones. En el caso de Andalucía, la Agencia cuenta con un presupuesto propio, aspecto que ha facilitado su análisis.

En primer lugar, todas las CCAA realizan una transferencia presupuestaria para sus organismos de evaluación, de tal forma que la financiación de las mismas es completamente pública, sin que estos organismos realicen ningún tipo de actividad económica que les genere ingresos.

En segundo lugar, dentro de este monto total (Gráfico 8.14), Andalucía y Cataluña dedican algo más del 50% a evaluaciones, mientras que Canarias dedica el 88%, y del País

Vasco asciende hasta el 89,6% (sin contar los gastos de personal que no se pueden saber porque están dentro del capítulo I de personal de todo el Departamento).

Gráfico 8.14 – Gasto dedicado a evaluaciones del total del presupuesto

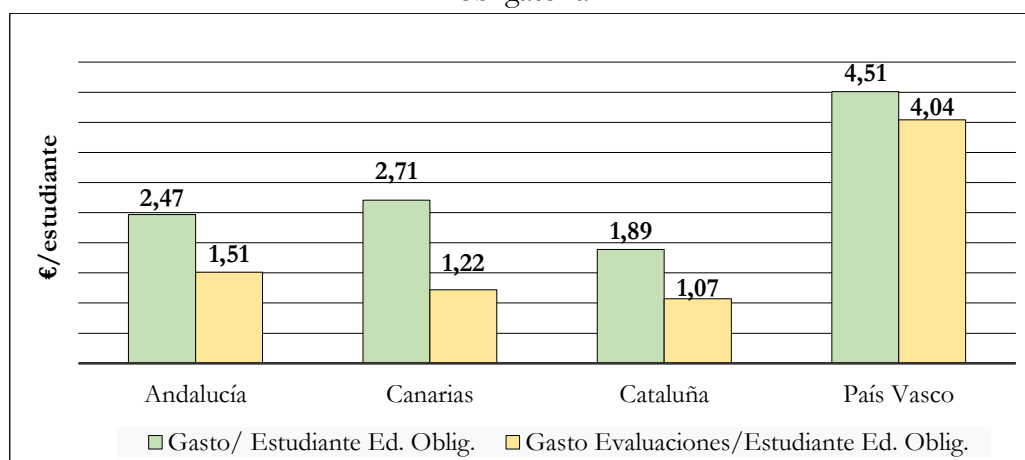


Fuente: elaboración propia

En tercer lugar, únicamente en el caso canario se puede saber el porcentaje de gasto dedicado a personal vinculado con las evaluaciones, aunque hay que matizar que en estas evaluaciones también se contabilizan las del Área Universitaria. En este caso, el 45% del presupuesto de la Agencia se dedica a personal vinculado con evaluaciones.

Además, hemos creado dos indicadores que resultan de gran utilidad para analizar financieramente a las unidades de evaluación (Gráfico 8.15): el gasto por estudiante escolarizado en la educación obligatoria, y el gasto de evaluaciones por estudiante escolarizado en la educación obligatoria.

Gráfico 8.15 – Gasto en las UAE y en las evaluaciones por estudiante de la educación obligatoria



Fuente: elaboración propia

En el primer caso, contamos con que para el curso 2014 – 2015 Andalucía tenía 995.543 estudiantes; Canarias, 215.595 estudiantes; Cataluña, 775.238 estudiantes; y País Vasco, 204.066 estudiantes; siendo País Vasco la comunidad que más dinero dedica a su Agencia por estudiante escolarizado (4,51€/estudiante), muy distanciada de Canarias (2,71€/estudiante), seguida de cerca por Andalucía (2,47€/estudiante) y lejos de Cataluña que se queda por debajo de los 2 euros por estudiante (1,89€/estudiante).

En el segundo caso, con los datos de las cuatro comunidades, encontramos que País Vasco es la Comunidad que más dinero destina a evaluaciones por estudiante de la enseñanza básica (4,04€/estudiante). Andalucía se sitúa en segunda posición con 1,51 euros por estudiante. Muy por detrás de estas dos regiones, nos encontramos a Canarias con 1,22 euros destinados a evaluaciones por cada estudiante (pero, en este caso, el programa presupuestario 323A no distingue entre evaluaciones de la educación básica y universitarias, así que este ratio se hace contando a los estudiantes de Primaria, ESO, Grado y Máster, es decir, 259.044 estudiantes), y a Cataluña que se sitúa en última posición de gasto en evaluaciones por estudiante matriculado (1,07€/estudiante).

Tabla 8.10 – Estructura financiera de las Unidades Autonómicas de Evaluación para el año 2015

	Andalucía		Canarias		Cataluña		País Vasco	
	Porcentaje	Cuantía	Porcentaje	Cuantía	Porcentaje	Cuantía	Porcentaje	Cuantía
% Presupuesto propio	0%	0€	0%	0€	0%	0€	0%	0€
% Financiación pública	100%	2.463.834€	100%	584.084€	100%	1.467.850€	100%	920.157€
% Gastos dedicados a evaluaciones	61,2%	1.507.170€	88,1%	514.720€	56,5%	829.579€	89,6%	824.892€
% Gastos dedicados a salarios de personal dedicado a la evaluación	No se puede saber	No se puede saber	45,1%	263.736€	No se puede saber	No se puede saber	No se puede saber	No se puede saber
Total de estudiantes en Educación básica	995.543		215.595(*)		775.238		204.066	
Gasto por estudiante escolarizado en la educación obligatoria	-	2,47€	-	2,71€(*)	-	1,89€	-	4,51€
Gasto de evaluaciones por estudiante escolarizado en la educación obligatoria	-	1,51€	-	1,22€(*)	-	1,07€	-	4,04€

Fuente: elaboración propia

(*) En este caso el Programa presupuestario dedicado a evaluaciones no distingue entre evaluaciones de la educación obligatoria y las universitarias, así que el ratio se hace contabilizando a los estudiantes de Primaria, ESO, Grado y Máster

8.2.2.4 Estructura Organizativa

La estructura organizativa es uno de los parámetros menos conocidos de las unidades de evaluación. Su organización interna prevista en la normativa, tal y como se puede extraer de las entrevistas, muchas veces no se corresponde con la organización interna real, en el ISEI – IVEI lo llaman “estructura de trabajo”, puesto que las necesidades sobrevenidas de sistemas educativos en marcha pueden requerir de una flexibilidad organizativa que obliga a alejarse del plano teórico en una administración pública.

En el caso de las Unidades de Evaluación estudiadas (Tabla 8.11), tres de ellas (AGAEVE, ACCUEE e ISEI – IVEI) tienen previstos departamentos o equipos de evaluación y seguimiento de las políticas educativas. En el caso andaluz, la AGAEVE está formada por tres departamentos que se refieren a componentes del sistema educativo: Dpto. de Evaluación de Centros, Planes y Servicios, Dpto. de Evaluación de la Función Docente y Directiva, y Dpto. de Evaluación del Alumnado y General del Sistema Educativo. La Directora de la Agencia sostiene que es una estructura que se parece mucho al sistema educativo. En el caso de la ACCUEE, dentro del Área No Universitaria prevé dos Departamentos vinculados con la Evaluación de Programas y con la Evaluación Educativa, dentro de ésta última se esperan dos sub-áreas, una de Primaria y Secundaria, y otra de la Evaluación Final de Bachillerato. Por su parte, el ISEI – IVEI tiene una organización en cuatro Equipos: Métodos, Didáctica, Psicopedagogía y Organización Escolar; según los responsables del Instituto, es una estructura creada en momento en el que en el ISEI tenía más peso la investigación que la evaluación. La única región de las estudiadas que no tiene prevista una organización interna por departamentos es Cataluña, donde el Consell (que inicialmente tenía un carácter netamente consultivo) ha preferido definir equipos de trabajo puntuales para cada programa de evaluación.

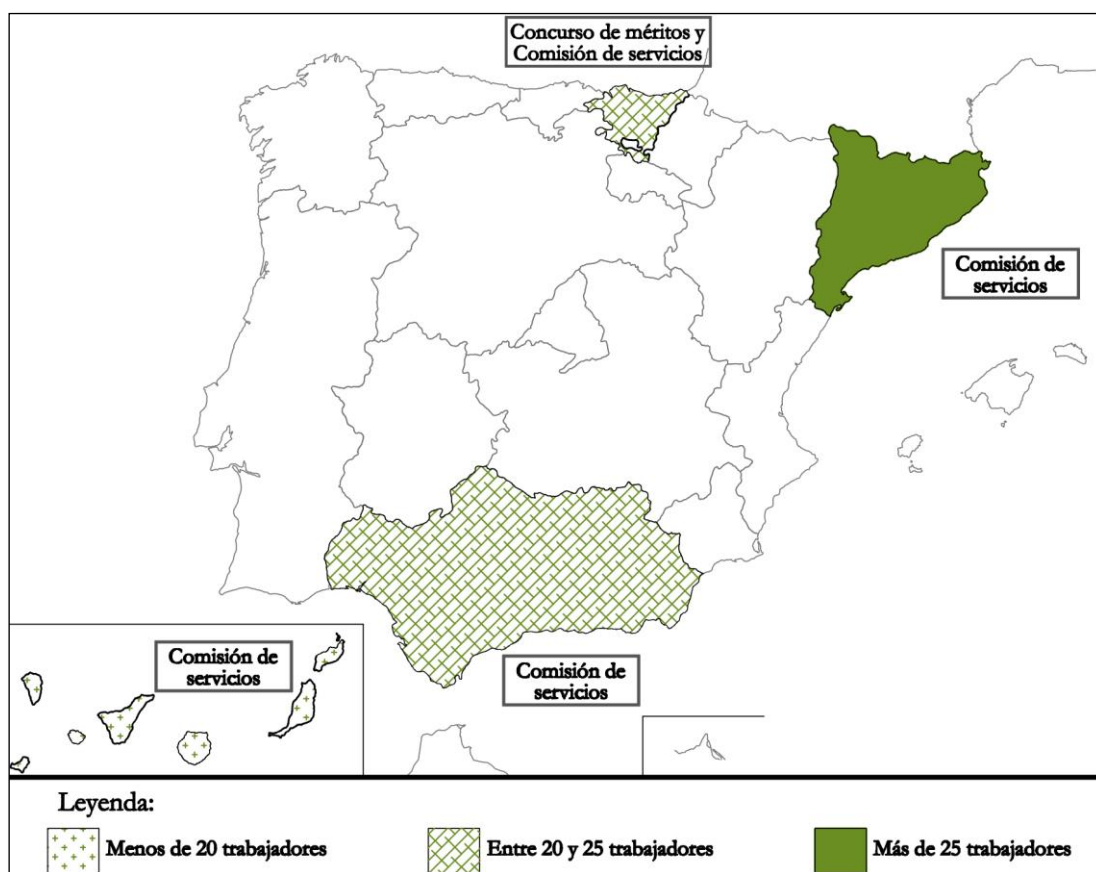
El desarrollo organizativo de estos organismos ha sido heterogéneo, y no todos cuentan con una Relación de Puestos de Trabajo (RPT) aprobada. Únicamente consta la vigencia de las RPT de ACCUEE e ISEI – IVEI, y como pudimos comprobar en las entrevistas, ambas se consideran obsoletas y necesitan una actualización.

Actualmente, la Unidad de Evaluación que está formada por más personal es el Consell catalán (Mapa 8.X). La Agencia andaluza y el Instituto vasco tienen 20 y 23 trabajadores respectivamente, mientras que la ACCUEE, que está en plena reestructuración, cuenta con 14 personas.

A pesar de que no todas cuentan con RPT aprobada, todas tienen previstos mecanismos de acceso a los puestos de trabajo (Mapa 8.3). En este caso existe mayor

homogeneidad entre regiones, pues todas proyectan la incorporación del personal laboral a través de una entrevista y habiendo entregado el Curriculum Vitae. Por su parte, el personal funcionario suele ser personal administrativo, sin una vinculación directa e interesada con los programas de evaluación, salvo en el ISEI – IVEI. En todos los casos, también en el vasco, el personal laboral vinculado con los programas de evaluación, es personal docente y están en comisión de servicios renovable anualmente.

Mapa 8.3 – Número de trabajadores y acceso a los puestos de trabajo



Fuente: elaboración propia

El caso del ISEI – IVEI merece un análisis más profundo porque se trata, a juicio de los propios trabajadores y del nuestro propio, de una buena práctica en materia de gestión de los recursos humanos. Al Instituto se accede a través de un concurso de méritos dentro del procedimiento de concurso de los funcionarios docentes. Por lo tanto, dos características importantes del personal del IVEI son la estabilidad y la condición de docentes (no sólo el personal laboral). Pero, tal y como se puede observar en las entrevistas, parece que la dificultad para flexibilizar la RPT es un problema, porque el hecho de que tengan que ser funcionarios de carrera, les dificulta mucho la provisión de los

puestos; contando además de poder necesitar otros perfiles además del docente que no pueden incorporar, como un puesto de informático o estadístico. Sin embargo, la estabilidad que da un puesto de trabajo que sea definitivo, a diferencia de la comisión de servicios que genera un interino de larga estancia en un centro educativo, es una de sus estandartes más preciados y sirve como ejemplo para otras regiones.

Tabla 8.11 – Estructura organizativa y Personal de las Unidades Autonómicas de Evaluación

	AGAEVE	ACCUEE	CSESE	ISEI – IVEI
Departamentos	Evaluación de Centros, Planes y Servicios	Evaluación de Programas		Equipo de Métodos
	Evaluación de la Función Docente y Directiva			Equipo de Didáctica
	Evaluación del Alumnado y Gal. del Sistema Educativo	Evaluación Educativa		Equipo de Psicopedagogía Equipo de Organización Escolar
Nº de personal	20	14	28	23
Acceso	Comisión de servicios	Comisión de servicios	Comisión de servicios	Concurso de Méritos (funcionario docente) / Comisión de Servicios
RPT	Sin aprobar	Heredada, pendiente de modificación.	No consta	Aprobada

Fuente: elaboración propia

8.2.2.5 Relación con la Comunidad Educativa

Este apartado se nutre fundamentalmente de los testimonios de los responsables de las diferentes unidades de evaluación. Ha sido gracias a sus aportaciones, y únicamente a las suyas –pues no hemos podido contar con testimonios de la propia comunidad educativa–, como hemos construido este parámetro (Tabla 8.12).

Dentro de la Relación con la Comunidad Educativa vamos a diferenciar dos apartados: por un lado, los canales de participación de la comunidad educativa en el diseño y desarrollo de las políticas que emanan de las Unidades de Evaluación y, por otro lado, la propia relación de las organizaciones con la comunidad educativa.

En relación a los canales de participación, todas las comunidades autónomas encauzan la participación de la comunidad educativa a través de comisiones. Pero el concepto de “comunidad educativa” queda muy restringido a los docentes, que son quienes están en estas comisiones. Únicamente Andalucía permite a las familias participar en las comisiones de algunos programas y Cataluña incorpora a estas comisiones a otros organismos del

Departamento de Educación como la Inspección, el Centro de Documentación y Experimentación en Ciencias o el área de Ordenación Curricular. Dentro de los canales de participación, tanto Andalucía como País Vasco permiten la recogida de sugerencias mediante buzones, correos electrónicos, etc.

Con respecto a la relación con la comunidad educativa, podemos diferenciar relación con diferentes actores con respecto a su colaboración en el desarrollo de las políticas, y su percepción respecto a la Unidad y con respecto a las evaluaciones propiamente dichas.

Entre los actores con los que las Unidades mantienen relación encontramos los centros, la Inspección y el Ministerio junto con el Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Las Unidades tienen, por lo general, una relación cordial con los centros, aunque en los casos de AGAEVE y ACUUEE reconocen que es cordial pero distante, los responsables de la AGAEVE explican que existió un rechazo inicial pero poco a poco van percibiendo que son profesionales que están para ayudar y no para fiscalizar el trabajo de los centros y los docentes. La relación con la Inspección suele ser cordial y colaborativa salvo en el caso de Canarias que reconocen que la información no fluye en los dos sentidos, es decir, los responsables de Agencia perciben que la Inspección no comparte información con ellos. Por último, la relación con el Ministerio y el INEE es de distanciamiento en el caso de Andalucía, Canarias y Cataluña, y cordial pero distante con el País Vasco. Este distanciamiento se ha debido fundamentalmente a la unidireccionalidad que ha promovido el INEE a partir de la aprobación de la LOMCE, donde no les pregunta, sino que les ordena, les impone medidas. Además, todas las Comunidades Autónomas estudiadas se quejan de que las evaluaciones de la LOMCE distorsionan las evaluaciones propias de sus unidades autonómicas.

En la Tabla 8.12 se ha sistematizado la información en una escala *ad hoc*, en función de los testimonios recogidos. La escala se sitúa entre una relación distante y una buena relación de la siguiente forma: (1) Distanciamiento, (2) Mala percepción, (3) Cordial pero distante, (4) Cordial, (5) Cordial y colaborativa, (6) Buena percepción y (7) Buena relación.

La percepción que la comunidad educativa tiene de las unidades de evaluación suele ser buena, las perciben como instituciones útiles que aportan información relevante, aunque son conscientes de que generan distorsiones en los centros cuando tienen que desplazarse a ellos para realizar las pruebas. En el caso canario, a pesar de su nueva estructura, los centros recuerdan el prestigio del ICEC y eso ha facilitado la entrada de la nueva Agencia al sistema.

Tabla 8.12 – Relación con la comunidad educativa de las Unidades Autonómicas de Evaluación

		AGAEVE	ACCUEE	CSESE	ISEI – IVEI
Canales de participación		Comisiones (docentes y familias)	Comisiones (docentes)	Comisiones (docentes y otros órganos del Departamento)	Comisiones (docentes)
		Recogida de sugerencias			Recogida de sugerencias
Relación con la comunidad educativa	Agencia	Buena percepción	Buena percepción	Buena percepción	Buena relación
	Evaluaciones	Mala percepción	Mala percepción	Útiles	Útiles / Excesivas
Relación con los centros		Cordial pero distante	Cordial pero distante	Cordial	Cordial
Relación con la Inspección		Cordial y colaborativa	Cordial pero distante	Cordial y colaborativa	Cordial y colaborativa
Relación con el MECD – INEE		Distanciamiento	Distanciamiento	Distanciamiento	Cordial pero distante

Fuente: elaboración propia

La percepción que la comunidad educativa tiene de las evaluaciones que desarrollan las Comunidades Autónomas varía entre ellas. En Andalucía y en Canarias existe una mala percepción de las evaluaciones, mientras que en Cataluña y País Vasco las ven útiles, si bien es cierto que en País Vasco en ocasiones las consideran excesivas, pero esto el Instituto lo traduce en que ellos trabajan con muestras muy amplias y los centros se ven intervenidos con asiduidad por el IVEI.

En definitiva, se puede concluir que la relación de las Unidades de Evaluación con la comunidad educativa es cordial desde el punto de vista institucional pero la comunidad educativa se percibe sobreevaluada por las Comunidades Autónomas.

8.3 Políticas y Programas de Evaluación

Las Políticas y Programas de Evaluación se componen de dos dimensiones: el Sentido de la Política Evaluadora y los Programas de Evaluación.

8.3.1 Sentido de la Política Evaluadora

El sentido de las políticas y los programas de evaluación de cada Comunidad Autónoma se puede encontrar en la existencia de un plan general de evaluación, en las finalidades que le otorgan a las evaluaciones, en los objetivos de estas y, en cierta manera, también en la influencia que hayan tenido las evaluaciones internacionales en el diseño y el desarrollo de las evaluaciones propias (Tabla 8.14).

Antes de entrar en el análisis, y como marco general del sentido de las políticas de evaluación del sistema educativo, compartimos con el miembro del Comité Científico de la

AGAEVE que las evaluaciones se deben entender como garantes del derecho a la educación,

el valor más grande que tiene la necesidad de las evaluaciones externas es asegurar el derecho a la educación de todo ciudadano. Un derecho a la educación que nunca puede ser igual pero sí unos mínimos, esto se le llama Equidad, unos mínimos que tienen que estar satisfechos, y esos mínimos son los que se deben evaluar comparativamente. Yo he defendido que las evaluaciones externas son necesarias no para castigar a los profesores, sino para descubrir dónde no están siendo satisfecho el derecho a la educación de los estudiantes (que no es derecho a la escolarización, ese está cubierto) (AA_MCC, 2:9)

Entrando en el análisis del sentido de las políticas de evaluación (Tabla 8.14), en primer lugar, únicamente dos de las cuatro comunidades analizadas (Andalucía y País Vasco) disponen de un plan general de evaluación, con carácter plurianual, y con concreciones anuales. Estos planes, en ambos casos, deben ser aprobados por la Consejería o Departamento pertinente.

En segundo lugar, las finalidades de las políticas de evaluación son bastante similares entre regiones. Destacan los casos de Andalucía y Canarias con la misma redacción; este hecho tiene su explicación en la colaboración que se prestó desde la AGAEVE a la ACCUEE en el momento de su constitución, reconocida por los canarios durante las entrevistas. A los casos de Andalucía y Canarias se une Cataluña quien, aun con una redacción diferente, persigue finalidades muy parecidas. En los tres casos se pretende contribuir a la mejora del sistema, ofrecer información sobre el funcionamiento del mismo y rendir cuentas sobre el grado de cumplimiento de los objetivos políticos. Mención especial merece la finalidad común a estas comunidades de “orientar las políticas educativas”; es especialmente significativo que se asuma que las evaluaciones van a orientar la política educativa, porque detrás de esta finalidad se encuentra una intencionalidad de control y seguimiento del sistema, lo que también ha revelado a la evaluación como un proceso de intervención política. Esto puede suponer una evaluación enfocada hacia la regulación de los procesos en enseñanza y aprendizaje, introduciendo de esta forma la orientación política en las evaluaciones, alejándose, por lo tanto, de las intencionalidades formativas y netamente pedagógicas.

País Vasco persigue, a través de las políticas de evaluación, dos finalidades con una redacción más general, en la que busca mejorar los resultados de las evaluaciones y establecer nuevos retos educativos. La Comunidad Autónoma Vasca no introduce entre las prioridades de la evaluación del sistema la idea de la evaluación como un instrumento de intervención política. A pesar de que se aleje de esta concepción de la evaluación, no disponen de una evaluación sistémica y eso significa que se priorizan unas dimensiones

sobre otras y *de facto* se esté interviniendo políticamente a través de los diferentes focos que ponen las evaluaciones, dejando otras dimensiones en la sombra. Esto no es óbice para reconocer que el sistema de evaluación vasco no se aleja de las intencionalidades formativas y netamente pedagógicas, pues introduce elementos que palian los efectos de esta intervención política, como, por ejemplo, la coordinación con los berritzegunes y los planes de mejora.

En tercer lugar, en lo relativo a los objetivos de las evaluaciones, encontramos la particularidad de que únicamente las Comunidades con planes generales de evaluación disponen de objetivos. La razón de ello reside en que los objetivos de las evaluaciones se concretan por periodos de tiempo y buscan responder a los desafíos que les plantea el sistema y tienen carácter de prioridades políticas. En este caso, Andalucía se plantea unos objetivos que bien podrían ser las finalidades de las políticas de evaluación, por ser muy genéricos, pues pretenden contribuir a la mejora del rendimiento escolar y la calidad de la enseñanza, a la mejora del sistema educativo y la detección de fortalezas y oportunidades de mejora. El caso vasco es diferente, porque con unas finalidades tan escuetas como las que se planteaba, necesitan de objetivos más concretos. En este sentido, se plantean nueve objetivos entre los que cabe destacar algunos como la investigación de metodologías de trabajo y evaluación por competencias, el fomento de la cultura evaluativa o la priorización de las propuestas de mejora.

En cuarto lugar, durante las entrevistas les preguntamos por la influencia de las evaluaciones internacionales en sus propias evaluaciones, y la respuesta fue unánime: las evaluaciones internacionales les han servido como referentes técnicos. Además, mientras Canarias considera que no le aportan información nueva, País Vasco destaca que la repercusión mediática de las evaluaciones internacionales les ha sido útil porque ha puesto de relieve la importancia de la evaluación del sistema educativo, contribuyendo a una concienciación social al respecto y, por lo tanto, promoviendo una cultura evaluativa.

Tabla 8.13 – Sentido de las políticas y programas de evaluación

	Plan Gal. de Evaluación	Finalidades de las evaluaciones	Objetivos de las evaluaciones / Prioridades	Influencia de las Ev.Internacionales
Andalucía	Si	<ul style="list-style-type: none"> a. Contribuir a mejorar la calidad y la equidad de la educación. b. Orientar las políticas educativas. c. Aumentar la transparencia y la eficacia del sistema educativo. d. Ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por la Consejería competente en materia de educación e. Proporcionar información sobre el grado de consecución de los objetivos educativos, así como del cumplimiento de los compromisos educativos contraídos en relación con la demanda de la sociedad andaluza y las metas fijadas en el contexto de la UE 	<ul style="list-style-type: none"> 1. Promover evaluaciones y estudios que contribuyan a la mejora del rendimiento escolar y a la calidad de la enseñanza 2. Contribuir, en su ámbito, a la mejora general del sistema educativo público de Andalucía a partir de la realización de estudios y el análisis de sus resultados 3. Realizar estudios sectoriales para la detección de fortalezas y oportunidades de mejora 	Referentes técnicos
Canarias	No	<ul style="list-style-type: none"> a. Contribuir a mejorar la calidad y la equidad de la educación b. Orientar las políticas educativas c. Aumentar la transparencia y eficacia del sistema. d. Ofrecer información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de mejora establecidos por las administraciones educativas e. Proporcionar información sobre el grado de consecución de los objetivos españoles y europeos, así como del cumplimiento de los compromisos contraídos en relación con la demanda de la sociedad española y las metas fijadas en el contexto de la UE. f. Mejorar los rendimientos escolares del alumnado, contribuir a la disminución del fracaso escolar y del abandono escolar temprano 	No se especifican	<p>Referentes técnicos</p> <hr/> <p>No aportan información nueva</p>
Cataluña	No	<ul style="list-style-type: none"> a. Contribuir a mejorar la calidad, eficiencia y equidad del sistema b. Colaborar en la transparencia del sistema educativo c. Analizar y aportar información sobre el grado de consecución de los objetivos educativos d. Rendir cuentas y ofrecer información sobre el proceso educativo, sus agentes y sus resultados e. Realizar el análisis prospectivo del sistema educativo f. Orientar y elaborar recomendaciones sobre políticas y prácticas educativas g. Promover la igualdad de oportunidades y posibilidades educativas 	No se especifican	<p>Referentes técnicos</p> <hr/> <p>Inspiradoras</p>

(Continuación...)

País Vasco	<p>Sí</p> <p>a. Fortalecimiento y mejora de los resultados de las evaluaciones b. Establecimiento de nuevos retos educativos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Investigación de metodologías de trabajo en el aula más efectivas para el desarrollo del currículo por competencias 2. Elaboración de procedimientos e instrumentos para evaluar todas las competencias básicas 3. Fomento de la cultura de la evaluación en general y de la autoevaluación en los centros docentes, servicios, programas y actividades que conforman el sistema educativo 4. Priorización de las propuestas de mejora 5. Homologación de indicadores, criterios y métodos de evaluación e investigación del sistema educativo del País Vasco con los utilizados por otros organismos similares autonómicos, estatales e internacionales 6. Diseño e implementación de evaluaciones e investigaciones propias en relación con los objetivos diferenciales del sistema educativo de la Comunidad Autónoma del País Vasco 7. Participación en las evaluaciones de carácter estatal, con las adaptaciones necesarias y coherentes con los objetivos del sistema educativo vasco 8. Establecimiento de cauces que favorezcan la evaluación e investigación del sistema educativo para su mejora, fomentando la participación conjunta de centros escolares, del ISEI – IVEI y departamentos educativos universitarios 9. Mejora del sistema de indicadores de educación, especialmente de los relacionados con los objetivos educativos europeos para el año 2020 en relación con el abandono escolar, educación infantil, rendimiento en secundaria medido a través de las pruebas PISA, titulados superiores o formación a lo largo de la vida
------------	--	---

Referentes técnicos

Repercusión mediática

Fuente: elaboración propia

8.3.2 Programas de Evaluación

Dentro de esta dimensión estudiaremos los parámetros necesarios para delimitar las actuaciones de esta Comunidad Autónoma en el campo de las evaluaciones sobre su sistema educativo básico. Los parámetros a tener en cuenta pretenden dar respuesta a las preguntas que debe responder cualquier programa: dimensiones de la evaluación (¿qué evalúan?), los instrumentos y estrategias de recogida de información (¿cómo evalúan?), la difusión de los resultados (¿cómo se difunden los resultados?), uso de los resultados (¿para qué evalúan?) y temporalidad de la evaluación (¿cuándo evalúan y cada cuánto evalúan?). Además, analizaremos el sistema de indicadores autonómicos que, sin ser una evaluación tal y como la entendemos en esta investigación porque no termina con un proceso de toma de decisiones, sí que es otra herramienta útil a tener en cuenta para conocer el sistema educativo básico.

8.3.2.1 Dimensiones de la evaluación

Todas las Comunidades Autónomas están diseñando o desarrollando evaluaciones propias, por eso fueron seleccionadas en el estudio. Sin embargo, el desarrollo de estos programas es heterogéneo (Tabla 8.15, Mapa 8.4).

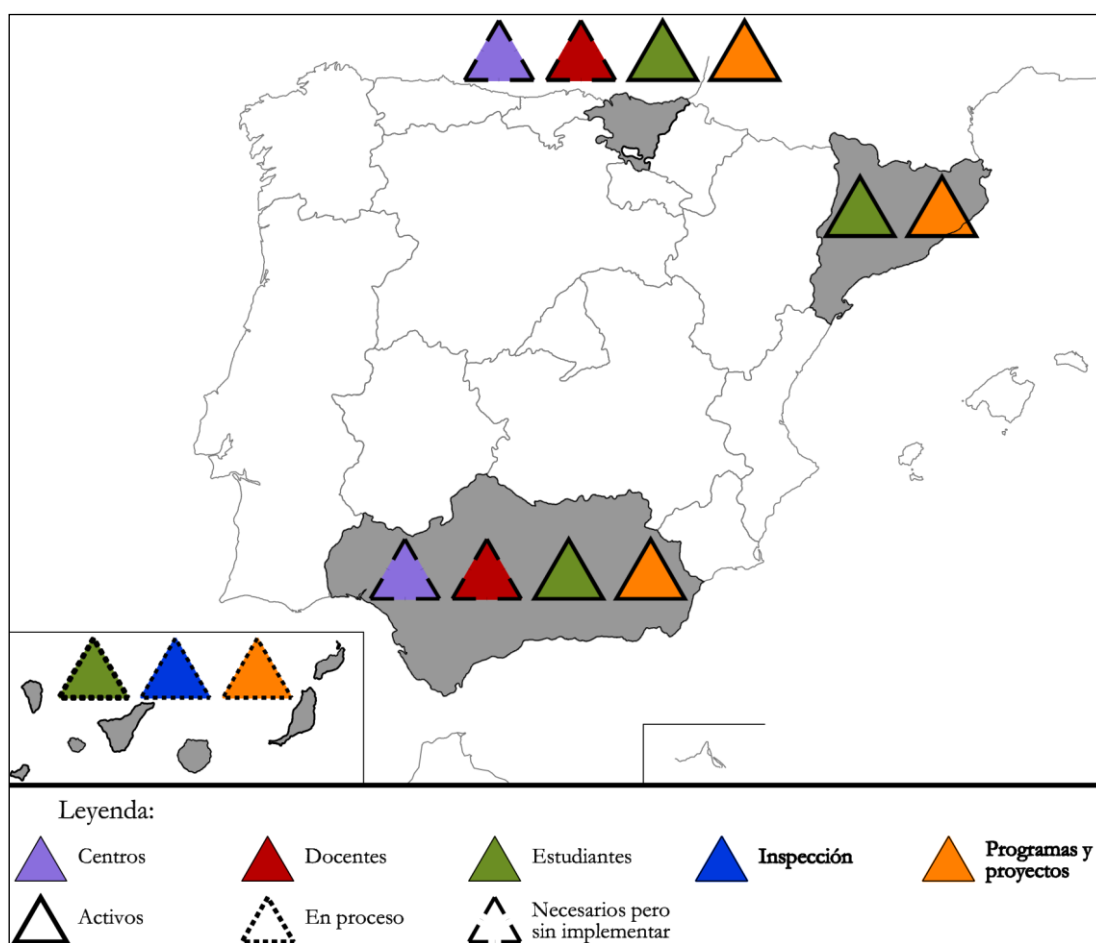
Actualmente, los programas de evaluación se centran en el diseño de pruebas que miden el desempeño de los estudiantes, es decir, su rendimiento. En ocasiones se intenta evaluar el grado de adquisición de competencias y en otras se centran más en contenidos. Canarias, es la única comunidad de las estudiadas que actualmente no dispone de evaluaciones propias del desempeño de los estudiantes; la Directora de la Agencia afirma que están trabajando para retomar las evaluaciones diagnósticas de 2º de ESO con carácter muestral, junto con un protocolo para evaluar la transición de Infantil a Primaria. Las demás, tienen programas anuales o bianuales de evaluación de rendimiento: ESCALA en Andalucía, Evaluación de 6º de Primaria y 4º de ESO en Cataluña, y Evaluación Diagnóstica en el País Vasco. Entraremos a fondo más adelante.

La evaluación de programas y proyectos es la otra vertiente que más extendida está entre las CCAA estudiadas. Estas evaluaciones son puntuales y pretenden analizar el desarrollo de los programas, su impacto, su viabilidad, su renovación, etc. De nuevo, todas las Comunidades excepto Canarias, tienen evaluaciones en marcha; Canarias está diseñando este tipo de programas de evaluación, y pronto espera implementarlos.

Por otra parte, existen algunas dimensiones del sistema educativo que las Unidades de Evaluación consideran importantes evaluar, pero que actualmente no las tienen en cuenta.

Tal es el caso de Andalucía (con la evaluación de docentes, de la dirección escolar y de los propios centros) y del País Vasco (con las evaluaciones a docentes y del centro educativo). Por una parte, Andalucía tuvo un diseño de evaluación del profesorado que, por razones políticas, se terminó retirando (da cuenta de ello el miembro del Comité Científico entrevistado y así consta en el capítulo 7); también ha preparado borradores de programas para la evaluación de la función directiva y, actualmente, recoge “indicadores homologados” sobre estudiantes, atención a la diversidad y clima y convivencia de todos los centros, sobre los que la AGAEVE emite informes a cada centro, sin dejan de ser indicadores. Por otra parte, el País Vasco, aun considerando importantes las evaluaciones de docentes, de momento asume que no saben cómo hacerlas, pues como se evidenció en las entrevistas, se enfrentan a un problema de diseño de la prueba y de fiabilidad de los resultados. En definitiva, la evaluación de docentes es una necesidad en estas dos instituciones, pero mientras que para los andaluces se trata de un problema fundamentalmente político, para los vascos el desafío es técnico.

Mapa 8.4 – Dimensiones del sistema educativo evaluadas en las CCAA



Fuente: elaboración propia

Ni Canarias ni Cataluña se plantean más evaluaciones que las que actualmente tienen. Cataluña sostiene que, de momento y hasta la puesta en marcha de la agencia prevista en la LEC, es competencia de la Inspección. Por su parte, Canarias está en una fase muy incipiente de su existencia. En el caso de estos últimos, sí que tienen un proyecto en marcha de evaluación de la Inspección, centrado en su funcionamiento sobre la base de la hoja de ruta anual y sus competencias normativas.

Por último, ninguna de las comunidades estudiadas se plantea la evaluación de la propia administración, ni de aspectos socioeducativos de segundo orden, o incluso el impacto de las políticas de educación en el desarrollo de la región.

Tabla 8.14 – Programas de evaluación propios de las Comunidades Autónomas

		Andalucía	Canarias	Cataluña	País Vasco
Dimensiones	Administración educativa	-	-	-	-
	Aspectos socioeducativos	-	-	-	-
	Centro educativo	●	-	-	●
	Dirección escolar	●	-	-	-
	Docentes	●	-	-	●
	Estudiantes	●	●	●	●
	Inspección educativa	-	●	-	-
	Programas y proyectos	●	●	●	●

Fuente: elaboración propia.

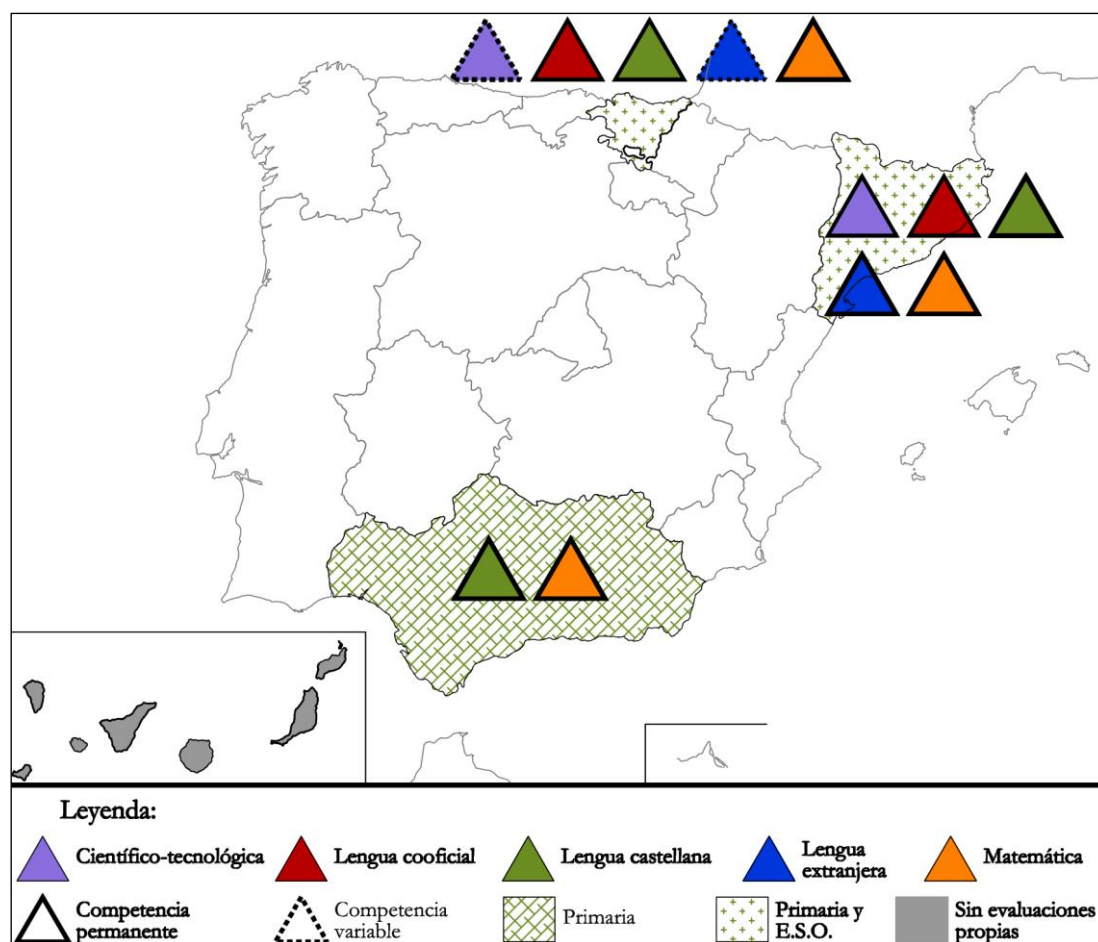
Leyenda: (●) las consideran necesarias, pero no las hacen (●) se están diseñando.

Dada la importancia que todas las comunidades conceden a la evaluación del rendimiento de los estudiantes, les dedicamos un análisis más exhaustivo (Mapa 8.5). A este respecto es pertinente aclarar de nuevo que, aunque la legislación haya unificado la competencia matemática y la científico – tecnológica, las CCAA en la evaluación de los estudiantes las diferencian y en este estudio mantenemos esa separación.

En este apartado, no tenemos en cuenta las evaluaciones de 3º de Primaria, puesto que son propuestas por la Administración central y no emanan de una voluntad propia de las Comunidades Autónomas, aunque tengan margen de actuación en su diseño y en su implementación. Si aparecen para el caso catalán es porque son evaluaciones propias desde su concepción. Por esta razón, Canarias no tiene representación en esta tabla (Tabla 8.16), porque de momento no diseña pruebas propias.

En el resto de casos, las CCAA diseñan evaluaciones para al menos uno de los cursos de la etapa de Primaria, y en el caso de Secundaria también lo harán Cataluña y País Vasco. Los cursos de aplicación de las pruebas varían en todos los casos. Mientras que Cataluña evalúa en 2º de Primaria, Cataluña lo hace en 3º y 6º, y País Vasco en 4º. En el caso de la ESO, País Vasco evalúa en 2º y Cataluña en 4º. Esta evaluación de 4º de ESO mantiene grandes diferencias con la evaluación de 4º que prevé la LOMCE.

Mapa 8.5 – Competencias y cursos evaluados en la evaluación de estudiantes en las CCAA



Fuente: elaboración propia

En todos los casos que se realizan evaluaciones de estudiantes se evalúan la competencia matemática y la competencia lingüística. La competencia lingüística, además, se diferencia en función de las lenguas tratadas; así, las comunidades con lengua cooficial, añaden esta a la lengua castellana. Además de estas dos lenguas, Cataluña incorpora en todas las ediciones la lengua extranjera, mientras que País Vasco lo hace únicamente en algunas ediciones. Andalucía por su parte, únicamente evalúa la lengua castellana, sin incorporar ninguna lengua extranjera. En el caso catalán, en todas las evaluaciones

realizadas a los estudiantes de 4º de ESO, junto con la competencia matemática y lingüística introduce la evaluación de la competencia científico – tecnológica. País Vasco, únicamente evalúa el grado de adquisición de esta competencia en algunas ediciones, pero en este caso lo hace tanto en la evaluación de 4º de Primaria como en la 2º de ESO.

En el plano de las ausencias, ninguna de las Comunidades Autónomas seleccionadas evalúa la competencia de aprender a aprender, la digital, el sentido y espíritu emprendedor, la competencia social y cívica, ni la competencia de conciencia y expresiones culturales. Incluso de las competencias que sí evalúan quedan aspectos sin tratar como la expresión escrita y oral en la competencia lingüística. En este sentido, todas las CCAA consideran importante ampliar la cobertura de competencias y llegar a todas. Mientras que Andalucía sostiene que “las competencias clave son todas y todas valen igual, así que el camino es evaluarlas todas” (AA_MCC, 2:14), Cataluña se defiende afirmando que “vamos incorporando nuevas competencias, aunque habrá algunas que no se podrán trabajar desde un modelo externo y masificado, sino que tendrá que trabajarse desde un modelo interno y dentro de la escuela” (CAT_PC, 6:29), y País Vasco, asumiendo que el futuro pasa por incorporar otras competencias como aprender a aprender o la competencias digital, se pregunta si integrar más competencias aportará información nueva.

A partir de este análisis, podemos afirmar que Cataluña es la que realiza una evaluación más completa de sus estudiantes, pues es la que recoge información de más cursos, pero aun así se mantiene muy lejos de lo que entendemos por una evaluación de los estudiantes, pues ataja únicamente dos o tres competencias (dependiendo del curso), y de manera incompleta, de las siete que marca la normativa.

Tabla 8.15 – Cursos y competencias evaluadas a los estudiantes en el curso 2014 – 2015

		Andalucía	Canarias	Cataluña		País Vasco	
		2º Prim	3º Prim	6º Prim	4º ESO	4º Prim	2º ESO
Competencias	Aprender a aprender						
	Científico – tecnológica				•	•	•
	Conciencia y expresiones culturales						
	Digital						
	Lingüística	Cooficial	•	•	•	•	•
		Castellana	•	•	•	•	•
		Extranjera	•	•	•	•	•
	Matemática	•	•	•	•	•	•
	Sentido y espíritu emprendedor						
	Sociales y cívicas						

Fuente: elaboración propia.

Leyenda: (•) competencias variables, no se aplican en todas las ediciones.

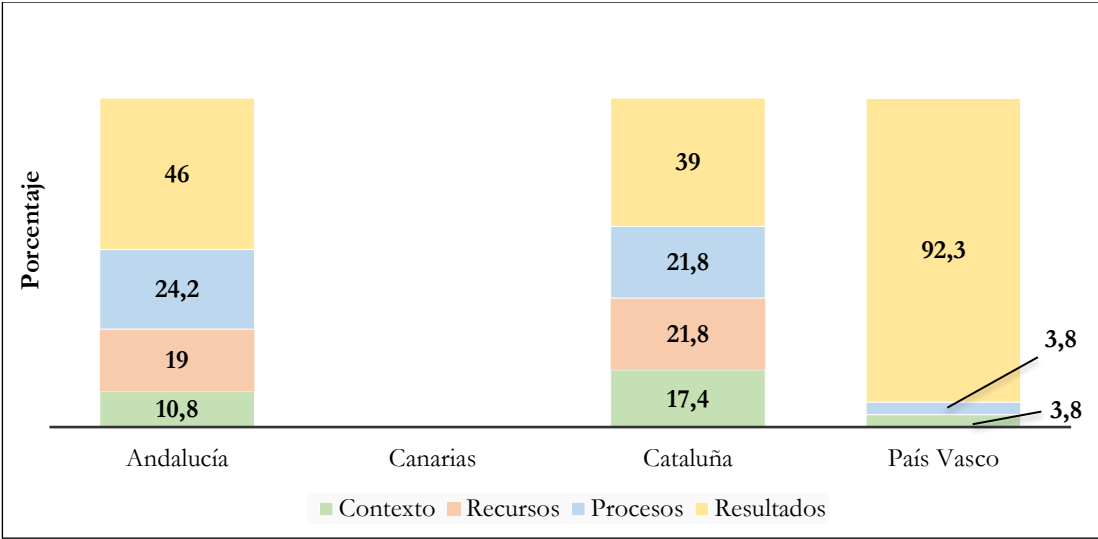
8.3.2.2 Tipos de Indicadores

Los sistemas de indicadores autonómicos, en los casos de las Comunidades Autónomas estudiadas, varían notablemente entre ellos (Gráfico 8.15 y Tabla 8.17), pero es posible extraer algunos comentarios comparativos.

En primer lugar, Canarias es la única región que actualmente no cuenta con un sistema propio de indicadores. En su momento el ICEC sí lo tuvo y de hecho, según uno de los responsables de la Agencia, fue un referente para el sistema estatal de indicadores. El resto de CCAA sí dispone de uno propio, y tiene carácter anual.

En segundo lugar, entre todas las que disponen de un sistema propio, todas recogen indicadores de contexto y de resultados. Además, Andalucía y Cataluña incorporan indicadores de recursos, mientras que Cataluña y País Vasco tienen en cuenta indicadores de procesos. Andalucía, que no tiene en cuenta indicadores de proceso, sí que cuenta con indicadores de escolarización.

Gráfico 8.16 – Distribución de los tipos de indicadores en los sistemas autonómicos de indicadores de las CCAA



Fuente: elaboración propia

En tercer lugar, el apartado de indicadores de resultados es el más extenso de todos. Los resultados están sobredimensionados en estos sistemas de indicadores. En el sistema vasco suponen el 92% del total de indicadores, mientras que en el sistema andaluz es del 46% y en el catalán del 39%.

En cuarto lugar, Andalucía es la comunidad que más indicadores recoge (37), mientras que Cataluña es la que menos (23). En cambio, Cataluña es la comunidad que cuenta con un reparto más homogéneo entre los tipos de indicadores.

Tabla 8.16 – Tipos, número y porcentaje de indicadores que forman parte de los sistemas de indicadores autonómicos del año 2015

		Andalucía	Canarias	Cataluña	País Vasco
Indicadores	Contexto	4/10,8%		4/17,4%	1/3,8%
	Recursos	7/19%		5/21,8%	-
	Procesos	-*		5/21,8%	1/3,8%
	Resultados	17/46%		9/39%	24/92,3%
Totales		37	0	23	26

Fuente: elaboración propia

(*) No tiene indicadores de procesos, pero incorpora indicadores de Escolarización (9/24,3%).

8.3.2.3 Instrumentos y estrategias de recogida de información

A partir del estudio de los programas de evaluación desarrollados por las CCAA estudiadas en el curso 2014 – 2015, podemos averiguar qué tipos de instrumentos y estrategias de recogida de información utilizan (Tabla 8.18).

Así pues, todas las CCAA recogen información a través de cuestionarios, en muchas ocasiones son datos de contexto, pero en otros casos se recoge el grueso de la información a través de este instrumento. Junto con las pruebas de rendimiento, son los dos instrumentos comunes a todas las Comunidades.

Sobre el resto de instrumentos y estrategias, encontramos la observación directa, las entrevistas y los grupos de discusión o la documentación pedagógica. En primer lugar, una de las técnicas más utilizadas es la observación directa, a través de visitas a los centros, sin llegar a ser una observación participante –tal y como la define Bisquerra (2004, p. 332 – 333)–. Esta técnica la utilizan todas las regiones excepto Canarias. En segundo lugar, las entrevistas y los grupos de discusión son estrategias de recogida de información que utilizan en diferentes evaluaciones tanto en Andalucía como en País Vasco. En tercer lugar, la documentación pedagógica es un instrumento utilizado en programas andaluces y catalanes.

En el apartado de los instrumentos que no son utilizados, destacamos los test, las historias de vida, los registros anecdóticos y descriptivos, y las técnicas sociométricas (sociogramas, listas de control, mapas de interacción, etc.).

En definitiva, existe un predominio cada vez más hegemónico de los instrumentos que favorecen un análisis cuantitativo de los resultados, en clara desventaja de los instrumentos y las estrategias de recogida de información más propias de metodologías cualitativas. A este respecto, todas las CCAA coinciden cuando aducen que el número no se rebate y es tentador dejarse llevar por él, pero reconocen que hay aspectos del sistema que no son capaces de explicar a través de técnicas cuantitativas y requieren de estrategias de corte cualitativo. Además, admiten que los centros y los docentes también quieren mejorar en este tipo de aspectos. Sin embargo, no las implementan porque suponen una inversión alta en recursos temporales y económicos, “para lo que se consigue” añaden desde el ISEI – IVEI. Por esto, desde la Comunidad Autónoma Vasca se han buscado soluciones intermedias que consisten en, por un lado, ofrecer materiales a los centros y a los docentes para que ellos apliquen técnicas cualitativas de evaluación y, por otro lado, si quieren profundizar en algún aspecto que requiera de un análisis cualitativo, lo derivan a una

investigación en la que ya pueden entrar en el centro y profundizar más con entrevistas y grupos de discusión.

Por otra parte, todas las comunidades combinan evaluaciones muestrales con otras censales, salvo en el caso Canarias que, de momento, únicamente desarrolla evaluaciones de carácter censal. Eso sí, todas las evaluaciones de rendimiento de los estudiantes son censales; a este respecto desde el ISEI – IVEI defienden que si no tienen carácter de reválida no hace falta que sean censales ni anuales, y proponen que si renuncian al carácter censal e incorporan evaluaciones muestrales pueden profundizar más en otros aspectos. También desde Andalucía se refieren al carácter muestral como una oportunidad para el desarrollo de evaluaciones de corte más cualitativo.

Por último, en todas las CCAA hemos encontrado que las evaluaciones, también las de programas y proyectos concretos, se focalizan en los estudiantes. Esto supone una sobreexposición de este colectivo a las evaluaciones. Desde Canarias entienden que el problema de esta sobreexposición es que se pone el énfasis en los productos del sistema y no en los procesos, sin embargo, Cataluña afirma que el foco del sistema tiene que ser el estudiante, pero se defienden alegando que estas pruebas no son estresantes para ellos porque no tienen relevancia académica, ni impacto en su promoción. En el País Vasco no comparten esta sobreexposición de los estudiantes a las evaluaciones.

Tabla 8.17 – Instrumentos de evaluación utilizados por las diferentes CCAA en sus programas

	Andalucía	Canarias	Cataluña	País Vasco
Cuestionarios	•	•	•	•
Documentación pedagógica	•	-	•	-
Entrevistas – Grupos de discusión	•	-	-	•
Historias de vida	-	-	-	-
Observación directa – Visitas	•	-	•	•
Pruebas de rendimiento	•	•	•	•
Registros anecdóticos y descriptivos	-	-	-	-
Técnicas sociométricas	-	-	-	-
Test	-	-	-	-
Censales o muestrales	Ambas	Censales	Ambas	Ambas

Fuente: elaboración propia

8.3.2.4 Difusión de los resultados

Los métodos de difusión de los resultados son bastante variados en las Comunidades estudiadas (Tabla 8.19). El principal método de difusión de la información es el informe. Puede ir dirigido a diferentes colectivos implicados en el sistema. Todas las CCAA realizan informes para centros, informes para familias e informes públicos, siguiendo el principio de que “los datos se proporcionan únicamente a quienes pueden usarlos para la mejora” (AA_TE, 3:19). Los informes públicos pueden tener dos variantes: por un lado, pueden ser informes técnicos que vayan dirigidos a los parlamentos autonómicos y, por lo tanto, son públicos en tanto que se dan a conocer en una cámara de representación ciudadana; o por otro lado, pueden ser informes que se realicen expresamente para presentar unos resultados y tengan un carácter más divulgativo. Estos últimos los suelen publicar en las páginas web de las diferentes Unidades de Evaluación. Además, todas las comunidades, salvo Cataluña, emiten informes para la Consejería o el Departamento competente. El ISEI – IVEI, junto con todas las variedades de informe hasta ahora comentadas, también elabora informes *ad hoc*, para las administraciones públicas que lo soliciten (fundamentalmente ayuntamientos), para las asociaciones (normalmente de centros concertados o privados), etc.; el único requisito que exigen es el consentimiento expreso de todos los centros sobre los que van a enviar resultados.

Todas las Comunidades realizan sesiones informativas o ruedas de prensa de cada evaluación que realizan. Convocan a los medios de comunicación, emiten notas de prensa y presentan los resultados generales de todos los programas de evaluación. Además, están disponibles en canales de difusión como el correo electrónico, el teléfono o, como en el caso andaluz, en los centros de formación de profesorado (que son los puntos de conexión en cada Zona Educativa).

Por otra parte, únicamente Canarias y País Vasco realizan reuniones con la Inspección para tratar los resultados de cada evaluación con el objetivo de articular una actuación conjunta enfocada a la mejora del sistema en general y del objeto evaluado en particular. En el caso vasco, la coordinación con Inspección y Berritzegunes es uno de los elementos más destacables de su política educativa. Lo veremos a continuación en el uso de los resultados.

Por último, en las entrevistas a los responsables de las evaluaciones surgieron referencias a los riesgos en la difusión de los resultados. Desde Andalucía advierten de riesgos en la interpretación de los resultados, a pesar de la cautela con la que redactan los informes porque, según el miembro del Comité Científico andaluz, los medios de comunicación se quedan en la superficie de las cuestiones y, en ocasiones, generan alarma

política y social (como les sucedió a ellos con las evaluaciones al profesorado). Desde Canarias resaltan el riesgo de la cantidad (todas las Unidades de Evaluación admiten que algunos son excesivamente extensos y no son lo suficientemente divulgativos) y la calidad de la información (consideran que ya no aportan información nueva). Desde el País Vasco, previenen del riesgo de que los informes se interpreten como verdades absolutas, rotundas, así que proponen poner mucha cautela en la presentación de la información y en que las explicaciones no sean tajantes.

Como posible solución a los riesgos de la difusión, en las entrevistas con los responsables del ISEI – IVEI se reflexionó acerca de la conveniencia de contar con un gabinete de comunicación para gestionar bien la información y el uso que se haga de los informes, de los gráficos, las tablas, etc. Han identificado la necesidad de transmitir la información a audiencias muy diferentes y que no necesariamente tienen que saber de Educación. Afirman que es crucial “comunicar eficazmente, (...) de eso dependen muchas veces los impactos reales de las evaluaciones” (PV_MCC, 12: 48).

Tabla 8.18 – Difusión de los resultados de las evaluaciones

	Andalucía	Canarias	Cataluña	País Vasco
Informes a centros	•	•	•	•
Informes a familias	•	•	•	•
Informes a la Admón. educativa	•	•	-	•
Informes ad hoc (administraciones públicas, colectividades de centros, asociaciones, etc.)	-	-	-	•
Informes públicos	•	• (bianual)	•	•
Página web	•	•	•	•
Reuniones con Inspección	-	•	-	•
Sesiones informativas / Ruedas de prensa	•	•	•	•
Otros canales de difusión (correo electrónico, teléfono, centros de formación de profesorado...)	•	•	•	•

Fuente: elaboración propia

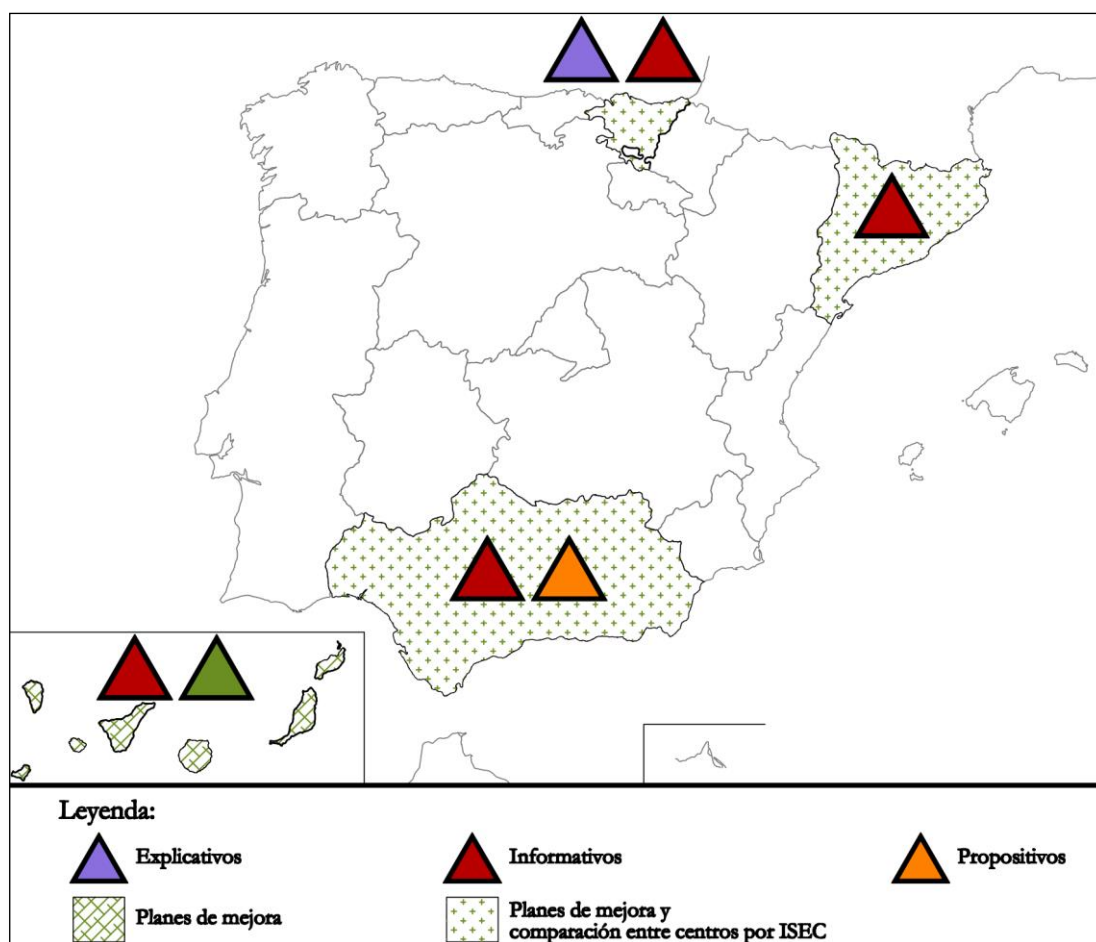
8.3.2.5 Uso de los resultados

El uso de los resultados de las evaluaciones puede tener diferentes fines. En este sentido, y condicionados por la normativa, todas las CCAA seleccionadas utilizan los resultados de sus evaluaciones para orientar planes de mejora (Mapa 8.6 y Tabla 8.20). La prohibición expresa de los rankings es una constante en todos los casos. Andalucía, Cataluña y País Vasco realizan comparaciones de los centros teniendo en cuenta el Índice

Socioeconómico del Centro, es decir, sitúan al centro con respecto a la media de los centros con condiciones socioeconómicas similares, con contextos parecidos.

En ninguna de las Comunidades Autónomas estudiadas se espera que las evaluaciones tengan un impacto presupuestario en los centros, ni siquiera un impacto retributivo en los docentes, tal y como estudiamos en el Marco Teórico que sí pasaba en otros contextos como el americano.

Mapa 8.6 – Uso de los resultados de las evaluaciones en las CCAA



Fuente: elaboración propia

Por otra parte, los informes de las evaluaciones pueden tener un carácter u otro dependiendo de la intencionalidad con la que se quieran utilizar los resultados. Pueden tener una intencionalidad inocentemente informativa, como en todos los casos analizados. También nos encontramos con informes con un carácter explicativo –“esto es lo que ha pasado” (PV_CED, 9:94) – al menos en la medida de sus posibilidades, ilustrando a qué se deben los resultados obtenidos, como en el caso vasco. Y pueden ser informes que tengan carácter intencionadamente propositivo, en la que la propia Unidad de Evaluación orienta

las políticas educativas a partir de los resultados de sus evaluaciones, como pasa en el caso andaluz y canario para los informes emitidos a la Administración educativa, sin entrar nunca en lo que debe hacer un centro o un docente determinado.

Por último, a lo largo de las entrevistas con los responsables de las evaluaciones, les preguntamos si tenían evidencias de que sus evaluaciones estuvieran mejorando el sistema. Las respuestas fueron heterogéneas. Las diferencias no radican en este caso entre Comunidades Autónomas sino entre perfiles de responsabilidad. Los responsables políticos de las Unidades de Evaluación son rotundos al afirmar que sí que están contribuyendo directamente sobre la mejora real del sistema, “si no tuviésemos ese convencimiento probablemente no estuviéramos aquí” afirma la Directora de la AGAEVE, y el director del ISEI – IVEI sentencia que “esto es indudable”. Sin embargo, desde los responsables técnicos, los coordinadores de Equipos y los responsables de las diferentes Áreas, las opiniones están cargadas de prudencia. El miembro del Comité Científico de la AGAEVE defiende que la mejora implica un proceso de apropiación de la información por parte de los centros y de la implicación real de las personas, aspecto este último en el que coincide con el Coordinador del Equipo de Métodos del ISEI – IVEI. Además, el responsable del Equipo de Didáctica sostiene que es muy difícil saber si las evaluaciones están contribuyendo de manera directa y real a la mejora del sistema porque es muy complejo discriminar el peso de cada una de las variables que influyen en la mejora, y admiten que “es muy complicado saber cómo mejora un sistema educativo” (PV_CEM, 10:46). Por su parte, el responsable del Área No Universitaria de la ACCUEE declara que lo que saben es que están mejorando las variables que están evaluando, pero no pueden saber si esto está contribuyendo a la mejora global del sistema. Los responsables técnicos del Consell esquivan la pregunta alegando que existe la posibilidad de que simplemente se estén entrenando para las pruebas, pero no lo pueden demostrar, por lo tanto, tampoco pueden demostrar que las evaluaciones estén mejorando el sistema educativo.

Tabla 8.19 – Uso de los resultados de las evaluaciones

	Andalucía	Canarias	Cataluña	País Vasco
Comparación entre centros por ISEC	•	-	•	•
Establecimiento de rankings	-	-	-	-
Impacto presupuestario	-	-	-	-
Impacto retributivo en los docentes	-	-	-	-
Planes de mejora	•	•	•	•
Carácter de los informes	Informativos / Propositivos*	Informativos / Propositivos*	Informativos	Informativos – Explicativos

Fuente: elaboración propia

8.3.2.6 Temporalidad de las evaluaciones

Al analizar la temporalidad de las evaluaciones desde una perspectiva comparada nos encontramos con una condensación de pruebas en el segundo trimestre del curso, pues todas las CCAA distribuyen la realización de las pruebas de sus evaluaciones entre el segundo y el tercer trimestre (Tabla 8.21).

Si las pruebas se llevan a cabo entre el segundo y tercer trimestre, los informes se esperan a partir de abril en algunos casos, como Cataluña y País Vasco, o entre junio y julio en el resto de casos, llegando en el caso andaluz hasta octubre para los informes más completos.

En cuanto a la saturación de evaluaciones en los centros, es interesante analizar el número de evaluaciones de carácter anual que se realizan en cada CCAA, y cuántas de estas evaluaciones anuales son censales, es decir, se celebran en todos los centros. En este caso, Andalucía y Cataluña tienen tres evaluaciones anuales cada una, por exclusivamente una en el caso canario. De las tres evaluaciones anuales andaluzas, dos tienen carácter censal, aunque una de ellas no implica visitas a los centros. En el caso catalán, las tres evaluaciones anuales son censales, y las recogidas de datos se realizan en tres momentos diferentes, por lo tanto, se visita a los centros en tres ocasiones. El País Vasco no tiene evaluaciones de carácter anual. El ISEI – IVEI dejó de hacerlas en el curso 2011 – 2012, porque tras hacerlas anualmente durante tres años, consideraron que ya tenían los resultados estabilizados y la anualidad no aportaba nada nuevo al centro, “no les descubre nuevas realidades” (PV_CED, 9:106), así que las evaluaciones del ISEI – IVEI tienen carácter bianual, y tiene carácter censal. Para el caso canario hemos contabilizado, como en la fase descriptiva, la evaluación de 3º de Primaria, y esta tiene carácter anual y censal.

Durante la realización de las entrevistas se les preguntó si estos calendarios de aplicación de las pruebas favorecían la toma de decisiones en los centros. Todas las Comunidades asumieron que no facilitaban la toma de decisiones en los centros para el curso en el que se realizan las pruebas, y con dificultad para el siguiente, pues el diseño de la Programación General Anual se realiza fundamentalmente antes de las vacaciones de verano. Por lo tanto, los resultados de las evaluaciones que deberían servir para tomar decisiones de mejora llegan a los centros con las decisiones de mejora ya tomadas. Desde Andalucía alegan que para que sirvieran en la toma de decisiones de mejora tendrían que realizarse antes y, por lo tanto, el diseño variaría porque tendrían que diseñar los ítems de tal manera que no estuvieran referidos a contenidos, sino con un carácter competencial más marcado. Desde Canarias añaden que, aun siendo pruebas competenciales, habrá aspectos de la competencia que no han sido tratados si se realizan muy pronto en el curso. Los responsables de las evaluaciones vascas proponen hacer menos evaluaciones, pero bien diseñadas, porque más evaluaciones no significa mejor información, sugieren que “lo que puedas evaluar con una evaluación no lo hagas con dos” (PV_CED, 9:96 – 97), y así se aligera el calendario. Por su parte, el Consell, aceptando que no existe el calendario perfecto, puntualiza que no afecta de la misma forma a los centros públicos que a los concertados, porque la planificación de los concertados se empieza a producir antes que en los públicos, que tienen que esperar a cerrar la plantilla de docentes en julio.

Tabla 8.20 – Temporalidad de las evaluaciones realizadas por las Comunidades Autónomas en el curso 2014 – 2015

	Andalucía	Canarias	Cataluña	País Vasco
Trimestre de las pruebas	2T y 3T	2T y 3T	2T y 3T	2T
Mes de envío de informes	Julio - Octubre	Junio - Julio	Abril / Junio	Abril
Evaluaciones / año				
Anual	3	1	3	0
Censal	2	1	3	1

Fuente: elaboración propia.

Leyenda: 1T: Septiembre – Diciembre; 2T: Enero – Marzo; 3T: Abril - Junio

8.3.3 Conceptualización sistémica y espacios de mejora

Esta dimensión pretende enfrentar la teoría y la práctica. Por una parte presentamos comparativamente qué entienden los responsables de cada Comunidad Autónoma estudiada por la evaluación del sistema educativo, cómo la definen sin las limitaciones propias del contexto socioeconómico y político. Por otra parte, una vez que han expuesto

qué entienden por evaluación del sistema educativo, analizaremos a través de sus propios testimonios qué necesidades de mejora encuentran en su región, es decir, qué tendrían que realizar para acercarse a su idea de evaluación del sistema educativo.

8.3.3.1 Conceptualización de la evaluación del sistema educativo

Desde una mirada comparada podemos afirmar que no existe unanimidad en qué entienden las Comunidades Autónomas por “evaluación del sistema educativo”, pues cada una de ellas le otorga un carácter diferente. Mientras que para Andalucía una evaluación del sistema es aquella que logra que aparezcan las causas que expliquen las variables estudiadas, para Cataluña se trata de un instrumento del sistema que debe permitir medir el grado de cumplimiento de los objetivos del sistema. Podríamos inferir que para los catalanes la evaluación debe medir la eficacia del sistema. En esto coinciden con los responsables del País Vasco; pues desde el ISEI – IVEI se asegura que para que realmente la evaluación pueda medir la eficacia esta debe ir más allá de la mirada global, porque es poco útil para los centros educativos. Además, afirman que la evaluación del sistema educativo también es aquella que debe aportar información útil a los tomadores de decisiones.

Junto con esta medición de la eficacia, los catalanes afirman que sería más conveniente una evaluación de impacto que una curricular, porque de esta forma se puede medir en qué medida el sistema está dando respuestas a las necesidades del sistema.

Los responsables de la ACCUEE entienden que la evaluación del sistema es la suma de las evaluaciones de los componentes del sistema, eso sí, centrándose en las evaluaciones de los estudiantes, los profesores y los centros y ver cómo influyen en ellos el resto del sistema. Esto pone de manifiesto una concepción del sistema como la suma de sus partes, lejos de la Teoría General de Sistemas de Bertalanffy que asumimos en este trabajo. En una perspectiva también reduccionista, similar a la canaria, el miembro del Comité Científico catalán afirma que evaluar el sistema es hacer seguimiento de indicadores, de diferente tipo y carácter, pero lo limita a estos. El ISEI – IVEI sin comprometerse con esta corriente, sí que defiende que se debe priorizar qué elementos evaluamos porque los recursos son limitados (sobre esto proponen algunas mejoras que comentaremos a continuación).

En Andalucía, aunque entiendan que la evaluación del sistema debe lograr que surjan las causas que expliquen las variables, admiten que existen aspectos que no pueden controlar a través de las evaluaciones y que influyen determinadamente en el sistema, como la singularidad del docente, su capacidad empática, su compromiso, su voluntad, y otras variables que se esconden en lo que ellos llaman “la caja negra” del sistema.

Los informantes clave de Cataluña han puesto sobre la mesa un debate que no ha aparecido en los otros casos, y es que ellos sostienen que la evaluación es un instrumento al servicio de la política educativa. Esto tiene implicaciones muy importantes en el sistema porque si las políticas definen las evaluaciones, existe la posibilidad de que desde la política no se quieran evaluar ciertos aspectos que el sistema necesita mejorar, para no mostrar sus deficiencias. Desde el País Vasco hay responsables que pueden estar de acuerdo con esta visión de la evaluación al servicio de la Política, en este caso desde una perspectiva económica, porque defienden que la evaluación del sistema educativo debe permitir optimizar el gasto educativo. El debate entonces estaría en qué entienden por “optimizar”, pero esta es una cuestión que no se trató en las entrevistas.

8.3.3.2 Necesidades de mejora

Presentar las necesidades de mejora a partir de la conceptualización que hacen de la evaluación sistémica ha permitido que los propios implicados reflexionen sobre su práctica. Algunos no tuvieron clara la respuesta, otros sí, pero todos apostaron por trabajar para alcanzar una evaluación más integral del sistema.

En el caso andaluz, el miembro del Comité Científico cree que la Agencia debe trabajar en tres direcciones: por incluir las evaluaciones de centros y de profesorado, incorporar otros instrumentos y estrategias de recogida y análisis de la información y contar con la participación de más actores del sistema. Estos han sido los tres espacios de mejora señalados por el miembro del Comité Científico, mientras que los responsables directos de las evaluaciones asumen algunas de las mismas, pero su preocupación principal está en no perder lo que ya desarrollan y consideran que lo hacen con cierta calidad y garantías de éxito.

Así que, mientras que los andaluces se preocupan por no perder sus programas, otras comunidades proponen una reflexión profunda en torno a las evaluaciones. Canarias apuesta por replantear y reorientar las políticas educativas, porque creen que las evaluaciones actuales no aportan información nueva y, en cambio, hay aspectos que están influyendo directamente en los resultados y en el producto del sistema educativo y no los están incluyendo en sus evaluaciones. En el caso canario, el camino hacia una evaluación integral transita por incorporar aspectos como la evaluación del profesorado, los equipos directivos, servicios de apoyo, equipos de orientación, asesorías pedagógicas, la propia Agencia e incluso el diseño y la estructura del sistema educativo. En el caso catalán, la integralidad se orienta a una evaluación donde no hubiera una separación tan clara entre materias, e incorporar a las evaluaciones de los estudiantes competencias que actualmente

no se evalúan, aplicando el principio de que “lo que no se evalúa, se devalúa” como señala el Presidente del Consell. Desde el ISEI – IVEI defienden que una evaluación más integral, holística, implica un trabajo coordinado (y liderado por el propio Instituto) tanto con la Inspección Educativa como con los Berritzegunes en torno a ocho puntos:

- Facilitar la interpretación de la información que se proporciona a la sociedad
- Evaluar competencias de los estudiantes que actualmente no son capaces de evaluar
- Flexibilizar la estructura y la organización del ISEI – IVEI para responder eficazmente a las demandas y contingencias del sistema
- Reducir el número de evaluaciones, o al menos su periodicidad, en pro de evaluaciones de calidad, siguiendo el principio de que “menos es más”
- Promover y alcanzar un consenso social en torno a la evaluación del sistema, que no dependa del color político de los gestores
- Conjuguar las evaluaciones con las investigaciones educativas, emanadas de los centros educativos o de las universidades
- Lograr la complementariedad entre las evaluaciones del sistema y las evaluaciones de los centros, para aportar información más completa y robusta al sistema
- Extraer buenas prácticas de los centros que puedan ser modelos para otros centros en circunstancias similares o con problemáticas afines

Todas estas mejoras son objetivos a largo plazo y están coartadas por las limitaciones presupuestarias y de recursos, tanto humanos como materiales, con los que actualmente cuentan las administraciones públicas. Por lo tanto, el ejercicio que han realizado en este punto los responsables de las evaluaciones autonómicas es quimérico, pero necesario.

CAPÍTULO 9: CONCLUSIONES

En este capítulo se presentan todas las conclusiones que han emanado del proceso investigador y, sobre todo, de los resultados del estudio. También se muestra la discusión de algunos temas que están relacionados con el estudio pero no necesariamente de forma directa. A continuación se exponen las fortalezas y limitaciones del estudio. Por último, se proponen posibles futuras líneas de investigación que se ofrecen a partir de las conclusiones de este trabajo.

9.1 Introducción

En este capítulo se integran todas las reflexiones, consideraciones, disquisiciones, inferencias, recomendaciones y sugerencias de mejora, que han ido decantando a lo largo de todo el proceso de investigación, conforme a los objetivos planteados y la metodología empleada.

Las conclusiones que presentamos responden a las preguntas de investigación y pretenden confirmar o desmentir los presupuestos de partida que nos planteábamos al diseñar el proyecto de investigación. En este apartado haremos referencia a las conclusiones que emanan directamente del estudio comparado, ordenadas por dimensiones (apartados 9.1.1, 9.1.2 y 9.1.3), y a las conclusiones que surgen de una mirada más transversal de la investigación (apartado 9.1.4).

Mientras que las conclusiones están más pegadas al proceso investigador, en la Discusión (apartado 9.1.5) procuramos llegar más lejos a través un proceso creativo – reflexivo, y se sugieren debates que deberán ser abordados con mayor precisión en otros estudios que se propongan.

Las fortalezas (apartado 9.2) y las limitaciones del estudio (apartado 9.3) son el resultado de un profundo ejercicio reflexivo de humildad investigadora por nuestra parte. Desde nuestra perspectiva, ponen de manifiesto aspectos relevantes para la comunidad académica e investigadora, al mismo tiempo que otorgan, a esta y sus circunstancias, el alcance ponderado de su impacto.

Por último, las futuras líneas de investigación se orientan en tres direcciones (apartado 9.4): las investigaciones que aspiren a superar las limitaciones que en este trabajo hemos

tenido; las investigaciones que profundicen en alguna de las dimensiones que aquí hemos tratado; y las investigaciones que se puedan derivar de los resultados que hemos obtenido.

9.2 Conclusiones de la investigación

Al plantear esta investigación manteníamos la idea de que en España no se realizaban evaluaciones sistémicas del sistema educativo, ni a nivel nacional ni a nivel autonómico. Con esta tesis pretendíamos analizar entonces qué se estaba haciendo, cómo se estaba haciendo y de qué manera se planteaban las evaluaciones. Seguramente se reproducirían los roles del INEE en los organismos autonómicos, y las CCAA se limitarían prácticamente a ampliar muestras en sus territorios. Y al comenzar la investigación, con la revisión de la literatura, se puso de manifiesto que este campo tan trabajado internacionalmente, no había suscitado suficiente interés a nivel intranacional cuando, desde nuestro punto de vista, los matices eran muchos. Asumimos que no era posible realizar un estudio comparado de las diecisiete Comunidades Autónomas y que no todas iban a aportar información relevante en este tema, así que seleccionamos aquellas que cumplieron los criterios que ya indicamos⁸³.

Ha sido una satisfacción darnos cuenta, como ahora se darán cuenta ustedes, que esta investigación estaba justificada y era necesaria. Las conclusiones que ahora presentamos preceden las propuestas que más adelante haremos para que se desarrolle una correcta evaluación del sistema educativo desde una perspectiva sistémica, cumpliendo de esta forma con la finalidad última de este trabajo.

Organizaremos las conclusiones en torno a las dimensiones del estudio comparado, sin perder de vista los planteamientos de partida y las preguntas de investigación que son, a la postre, las verdaderas protagonistas de este capítulo.

Tal y como declaramos en el capítulo 6 de Metodología, la pregunta general de investigación planteada hacía referencia a si *difiere entre Comunidades Autónomas la evaluación que realizan del sistema de educación básica*. Para responderla, nos servimos de algunas preguntas específicas que nos permitieron sistematizar las ideas, y abarcar los objetivos de la investigación (página 285). Así que, por ser rigurosos, responderemos primero las preguntas específicas y, una vez dado este paso, estaremos en condiciones de dar respuesta a la pregunta general de investigación. Las preguntas específicas las presentamos en dos grupos.

⁸³Los criterios se presentan extensamente en el apartado 6.2.3.2, y son los siguientes: 1. Sistemas de evaluación al menos desde 2008. 2. Evaluaciones que tengan en cuenta más dimensiones del sistema además de los estudiantes. 3. Evaluaciones activas y disponibles a partir de 2011.

Por un lado, las preguntas I y II que versaban sobre la Administración educativa en evaluación, su autonomía y la relación de la normativa con el desarrollo de políticas. Concretamente nos preguntábamos si la existencia de una ley autonómica sobre educación favorece el desarrollo de las evaluaciones de la educación básica, y si la dependencia de la entidad evaluadora (es decir, su autonomía) con respecto a la Administración educativa es determinante en las evaluaciones que realiza.

Por otro lado, las preguntas III y IV hacían referencia tanto a convergencias y divergencias de las políticas y los programas como a las posibles tendencias que pudiéramos observar. Nos preguntábamos cuáles serían las convergencias y divergencias entre las Comunidades Autónomas en su forma de evaluar el sistema de educación básica de su territorio, dentro de las competencias que les confiere la LOE y la LOMCE, y además, cuáles serían las tendencias más destacadas en la evaluación de la calidad de la educación básica de cada Comunidad Autónoma estudiada.

9.2.1 Conclusiones comparativas sobre las Unidades autonómicas de evaluación y sus grados de autonomía

Primeramente, presentamos las respuestas que hemos dado a las preguntas sobre la Administración educativa, su desarrollo normativo y su institución evaluadora. En este sentido, presupusimos que la existencia de una ley autonómica de educación favorecería la autonomía de la institución evaluadora y el desarrollo de la evaluación externa del sistema.

La “autonomía de la institución evaluadora” la estudiamos desde su sentido institucional, su estructura orgánica y organizativa, su estructura financiera, y la relación que mantiene con la comunidad educativa. Para responder a estas preguntas y contrastar el presupuesto de partida, diseñamos un Árbol de Dimensiones, Parámetros e Indicadores que en el capítulo 8 yuxtapusimos y comparamos por CCAA. De esta parte del estudio se desprenden las conclusiones que hemos agrupado en torno a la dimensión de “Unidad Autonómica de Evaluación”.

No es objetivo de este trabajo determinar qué organismo es mejor que otro, ni qué Comunidad Autónoma está más implicada en el desarrollo institucional o cuál de ellos utiliza mejor sus recursos. Sin embargo, sí que estamos en condiciones de extraer algunas conclusiones comparativas de esta dimensión, una de las fundamentales de este trabajo.

El desarrollo normativo es dispar. Mientras que los reales decretos de transferencia de competencias son todos del primer tercio de los años ochenta, las leyes educativas abarcan desde principios de los noventa hasta mediados de la década actual. Algunas comunidades han renovado su legislación, y otras la mantienen desde aquel momento de las

transferencias. Esto, contestando a la pregunta, no ha sido óbice para el desarrollo posterior de políticas, como veremos más adelante.

Sin embargo, lo importante reside en intentar determinar el grado de autonomía de las Unidades Autonómicas de Evaluación con respecto a la Administración educativa. Y el grado de autonomía lo podemos dividir en dos aspectos: por un lado, la autonomía político – institucional y, por otro lado, la autonomía técnico – metodológica.

En cuanto a la **autonomía político – institucional**, nos encontramos con organizaciones controladas por la Administración educativa, y por su color político. Esta afirmación se sostiene en tres evidencias extraídas del análisis comparado: (1) los puestos de dirección de todas las Unidades son determinados por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente a propuesta del consejero (estructura orgánica), (2) la financiación proviene total y directamente de una transferencia autonómica prevista en el capítulo IV de todas las leyes presupuestarias de las Comunidades Autónomas (estructura financiera), y (3) los ejes de acción, las prioridades y los planes plurianuales de las Unidades de evaluación vienen determinados (porque los tienen que aprobar) desde la Consejería o el Departamento competente en materia educativa y, por lo tanto, por el gobierno regional (sentido institucional).

No queremos transmitir la idea de que esto sea necesariamente negativo, simplemente limita la autonomía político – institucional de las organizaciones. Tal es así, que en las entrevistas de los casos canario y catalán se evidenció que ellos se consideran herramientas del sistema sobre el que tienen que aportar información. Podemos hablar, por lo tanto, de *autonomía secuestrada*, pues en un principio se les dota de independencia al constituirse como “agencia” / “instituto” / “consejo” y luego en la práctica se les retira mucha de la autonomía que esos términos llevan asociada. Con una visión más internacional, el miembro entrevistado del Comité Científico andaluz sostenía que

el tema de la Agencia se inventó para que fueran independientes de la Administración, que no sea de la Consejería. Pero en Andalucía, y en otros sitios, aunque se llame Agencia, la Consejería nombra, quita, pone...es un órgano de la Consejería. En la práctica no es un organismo autónomo. Pero la idea del nombre es ese, que le dé sentido de objetividad, un organismo que, aunque actúa porque la Administración le demanda, no es un brazo ejecutor de las políticas educativas (AA_MCC, 2:5).

Este testimonio centrado en el caso andaluz, consideramos que a partir del análisis comparativo, se puede entender extrapolable al resto de Comunidades Autónomas estudiadas.

Desde el punto de vista político – institucional, sostenemos que son los organismos responsables y especializados en este ámbito quienes mejor pueden conocer las necesidades del sistema, siempre en coordinación con los representantes políticos (pues ellos son los portavoces de la voluntad ciudadana) y, por lo tanto, quienes deben definir qué se evalúa, y para ello necesitan altos grados de independencia orgánica, económica y programática. Si bien es cierto que es necesaria la complicidad de los dirigentes políticos, pues al fin y al cabo las políticas públicas las definen ellos, y son ellos quienes mandatan la evaluación del sistema educativo en estas organizaciones.

Siguiendo la clasificación de Calero y Choi (2012) esbozada en el apartado 1.1.8 y expuesta para el caso español en el apartado 5.5.3 del Marco Teórico, en este caso contamos con instituciones de los grupos 2 y 3⁸⁴, teniendo las instituciones del grupo 3 un mayor grado de autonomía. Es interesante resaltar el caso catalán, que se encuentra en un momento de transición de una estructura de “consejo” a otra de “agencia”, y los propios responsables de las evaluaciones reconocen que desde que se efectúe el cambio, su grado de autonomía político – institucional aumentará y sus competencias también.

En relación a la **autonomía técnico – metodológica**, las Unidades de Evaluación estudiadas tienen un alto grado de autonomía en la determinación de las metodologías y las técnicas que van a utilizar en cada uno de los programas de evaluación. Como ya esbozamos en la fase descriptivo – interpretativa y ratificamos en el análisis comparado, el diseño y el desarrollo de los programas de evaluación es competencia exclusiva de la Unidad de evaluación. Son ellas quienes deciden cómo y cuándo se evalúa. También pueden determinar quién la ejecutará, con qué organismos contarán, qué parte externalizarán a una empresa, cada cuánto se realizan las evaluaciones y cómo se van a presentar los resultados. Es evidente que en ningún caso pueden saltarse el mandato institucional ni sus funciones y deben ceñirse a lo que determine normativa de mayor rango. Esta autonomía técnica es indiscutible dado el carácter especializado de estos organismos, con profesionales capacitados para diseñar, implementar y evaluar estos programas.

Por lo tanto, estamos ante organizaciones sin una independencia manifiesta desde el punto de vista político – institucional, pero con amplia autonomía en el diseño y desarrollo de los programas de evaluación. Esta afirmación no es *per se* negativa para la institución, tal y como defiende el Coordinador del Equipo de Didáctica del ISEI – IVEI

⁸⁴ Recordemos que la clasificación de estos autores se compone de tres grupos ordenados de forma creciente por su grado de autonomía, siendo el grupo 1 el que menos independencia presenta con respecto a la Administración educativa y el grupo 3 el más independiente.

si tú quieres que tu trabajo tenga incidencia en las dinámicas de funcionamiento del Departamento tienes que estar dentro, y eso supone perder parte de autonomía, pero a cambio llegas con facilidad a la Inspección, a los centros, puedes dirigirte directamente a los equipos directivos, estar cerca de los berritzegunes... todo tiene sus pros y sus contras (PV_CED, 9:18).

La falta de autonomía político – institucional puede no ser un problema si existe un reconocimiento explícito del trabajo realizado por la Unidad de Evaluación correspondiente, una apuesta decidida por la evaluación del sistema educativo por parte de los responsables políticos (del color político que sean), una financiación previsible y mantenida en el tiempo, y un compromiso social por una educación pública donde la educación no sea un arma arrojadiza entre partidos políticos ni entidades afines (relación con la comunidad educativa). Esta enumeración de requisitos puede parecer compleja, pero los responsables de la evaluación del País Vasco presumen de que en su región se dan, y le confieren al ISEI – IVEI mayor prestigio dentro del sistema y mayor tranquilidad a los implicados.

Respondiendo a las dos preguntas de este bloque (preguntas I y II), por una parte, la existencia de una ley autonómica sobre educación suponemos que favorece el desarrollo de las evaluaciones en la educación básica. El uso del término “suponer” no es casual porque, tras la investigación, no podemos ser más categóricos pues todas las Comunidades Autónomas seleccionadas contaban con este tipo de legislación. Sí es cierto que el caso canario, y por eso podemos suponerlo, donde la legislación está empezando a desarrollarse, los programas de evaluación son muy incipientes.

Por otra parte, teniendo en cuenta lo expuesto en el apartado 1.1.8 del Capítulo 1 sobre las instituciones evaluadoras, la autonomía de la entidad evaluadora es determinante en las evaluaciones que realiza. Pero es que, además, existe otro aspecto determinante en el diseño institucional para el correcto desarrollo de las funciones que le son asignadas a estas organizaciones, y es su flexibilidad. En los capítulos 7 y 8 ha quedado comprobado como la estructura organizativa y sobre todo las políticas de contratación y de régimen laboral de los trabajadores, son fundamentales para que la organización responda a las necesidades del sistema. Ha quedado demostrado cómo la configuración departamental o de equipos en las Unidades Autonómicas, en muchas ocasiones, carecen de fundamento por las circunstancias sobrevenidas del funcionamiento del sistema. Estas organizaciones distribuyen a su personal en función de las evaluaciones que tienen que desarrollar, y muchas veces no se corresponde con lo previsto en el organigrama, e incluso tienen previstos departamentos o equipos que actualmente no funcionan. Además, la contratación del personal y el régimen laboral del mismo, a partir de esta investigación, se considera un

factor limitante, tal y como actualmente está definido. Las instituciones evaluadoras no tienen facilidad para contratar personal específico para evaluaciones que lo requieran. Sería interesante profundizar en estos aspectos con el objetivo de esclarecer si alguna configuración organizativa favorece más que otras el diseño e implementación de programas de evaluación. De lo que tenemos alguna evidencia más a partir de este trabajo, es que el modelo de contratación y régimen laboral del País Vasco está siendo un ejemplo para otras Comunidades Autónomas por los buenos resultados que les están dando.

Pero para poder ser más rotundos respecto a si el diseño institucional (autonomía y organización interna) favorece el desarrollo de políticas y programas de evaluación es necesario el siguiente apartado.

9.2.2 Conclusiones comparativas sobre las Políticas y los Programas de evaluación

El segundo grupo de preguntas se refería a las convergencias y divergencias entre las CCAA en su forma de evaluar el sistema de educación básica de su territorio. En este sentido, presupusimos que los sistemas de evaluación de las Comunidades Autónomas mantendrían claras semejanzas unos con otros en los aspectos que marca la LOE y la LOMCE, pero divergirían en la metodología de aplicación y en el sistema de indicadores utilizado. Entendimos por “metodología de aplicación” todo aquello relacionado con las políticas y los programas de evaluación: sentido de la política evaluadora, conceptualización de la evaluación del sistema educativo, dimensiones de las evaluaciones, instrumentos y estrategias de recogida de información, difusión y uso de los resultados y temporalidad de las evaluaciones. Para responder a esta pregunta, y contrastar el presupuesto de partida, diseñamos un Árbol de Dimensiones, Parámetros e Indicadores que en el capítulo 8 yuxtapusimos y comparamos por Comunidades Autónomas. De esta parte del estudio se desprenden las conclusiones que hemos agrupado en torno a la dimensión de “Políticas y Programas de Evaluación”.

De esta forma, podemos afirmar que las políticas y los programas de evaluación no difieren tanto entre las Comunidades Autónomas, las convergencias son bastante comunes. Existe una tendencia clara hacia una evaluación orientada a la mejora, centrada en las competencias adquiridas por los estudiantes, con un peso predominante de los resultados sobre los procesos y con un carácter anual y censal.

Pero veamos más detenidamente estos y otros aspectos que emergen de las comparaciones. Profundicemos un poco más en cómo se articulan las convergencias y las divergencias.

Las divergencias también tienen su cuota de presencialidad, y se manifiestan en todos los parámetros, pero de forma discreta, pues en términos generales las convergencias son más importantes. En este caso, es necesario poner algunos ejemplos concretos, sin intención de exhaustividad ni reiteración con lo ya expuesto en los capítulos 7 y 8.

9.2.2.1 Sentido de las evaluaciones

Primeramente, merece la pena destacar que nos encontramos con evaluaciones pensadas para orientar la mejora del sistema, formativas, pero sin renunciar a la orientación de las políticas educativas. Las Comunidades evalúan para orientar políticas, la evaluación es política. En sí mismo esto no reviste mayor peligro, pero al combinarlo con otro aforismo como que “la política es priorizar unos aspectos sobre otros”, entonces las evaluaciones pueden tener implicaciones importantes en el devenir de los sistemas educativos. Una razón más para apostar por la independencia de los organismos evaluadores.

Dentro del sentido de las políticas de evaluación encontramos una clara tendencia hacia el reconocimiento técnico de las evaluaciones internacionales, lo que en la práctica supone que se evalúe lo que evalúan los Organismos Internacionales y de la forma en la que ellos lo hacen. Seguramente estas influencias sean lógicas e inevitables. Además, normalmente, las regiones deciden ampliar muestra en las evaluaciones internacionales, así que se debe asumir este hecho y sacarle el mayor provecho posible para los intereses particulares de cada Comunidad Autónoma, más allá de las intencionalidades de los organismos internacionales que las diseñan.

En lo que a divergencias se refiere, y siempre con pretensión de ejemplificarlas, el País Vasco no explicita su intencionalidad de orientar las políticas educativas desde las evaluaciones.

9.2.2.2 Dimensiones de las evaluaciones

Seguidamente, ya dentro de los Programas de Evaluación, identificamos una clara convergencia hacia la evaluación de estudiantes y de programas educativos. Dentro de la evaluación a los estudiantes, encontramos más convergencias en las competencias evaluadas y en los instrumentos de evaluación de estas competencias. Las convergencias también se encuentran en el plano de las ausencias, pues ninguna Comunidad ni programa evalúa a los docentes, a la dirección, al funcionamiento de los centros, ni a la propia Administración o al impacto de las políticas educativas. Obviamente son decisiones mayoritariamente políticas. Los responsables de las evaluaciones autonómicas que

participaron en el estudio también adujeron limitaciones técnicas y presupuestarias para diseñar e implementar programas de evaluación que se ocupen de estas dimensiones del sistema, pero incluso estas limitaciones pueden ser minimizadas con voluntad política. Sobre todas estas dimensiones (que abordaremos en profundidad en el siguiente capítulo de Prospectiva) queremos hacer ahora referencia a dos de ellas: evaluación de docentes y de centros. La evaluación del profesorado, de su desarrollo personal y profesional (y esto incluye su desempeño docente) se reconoce como una necesidad, pero de momento no se realiza en ninguna Comunidad Autónoma de las estudiadas y, por supuesto, en ninguna Comunidad Autónoma española (pues de realizarse en alguna hubiera participado en el estudio al cumplir inmediatamente los tres criterios de selección). La evaluación de los centros seguramente sea la más compleja de todas las posibles a la hora de pensar una evaluación del sistema educativo, pero esta complejidad no debe apartarnos de la tarea de afrontarla e ir acercándonos lo más posible a su implementación. Actualmente, hay regiones que realizan esta evaluación de centros a través de indicadores, pero es claramente insuficiente si queremos obtener unos resultados que nos permitan actuar en la mejora real de los centros educativos.

Dentro del apartado de las divergencias, sirva como ejemplo que únicamente Cataluña y ocasionalmente Euskadi, evalúa la competencia científico – tecnológica a sus estudiantes.

9.2.2.3 Tipos de indicadores

En cuanto a los sistemas de indicadores, y recordando lo que expusimos en el apartado 1.1.6 sobre la falta de consenso en el número óptimo de indicadores, en este caso no estaríamos ni ante un sistema parsimonioso ni extenso, utilizando la tipología de Ogawa y Collom (1998), porque el problema reside en que está descompensada la presencia de unos tipos sobre otros. Se encuentran divergencias en el peso de cada tipo de indicadores, a pesar de que todas las Comunidades que disponen de sistema autonómico de indicadores sobredimensionan los indicadores de resultados. La existencia de los sistemas de indicadores, que entendemos útil e importante, puede servir como excusa a las Comunidades Autónomas para no evaluar los aspectos que de forma incompleta ya se recojan en los indicadores. Por ejemplo, si en el sistema de indicadores se recogen indicadores de procesos educativos como la participación en los consejos escolares, no puede ser una razón para no evaluar la participación de las familias, los docentes o los estudiantes en otros foros o, incluso dentro de la participación en los consejos escolares, quizás sea interesante para esa región o para ese centro analizar cómo es esta participación y si se puede mejorar la calidad de la misma.

9.2.2.4 Instrumentos y estrategias de recogida de información

En el parámetro de los instrumentos y las estrategias de recogida de información, encontramos una clara convergencia hacia las técnicas que favorecen análisis cuantitativos frente a las técnicas enfocadas hacia análisis cualitativos. Además, todas las Comunidades Autónomas realizan pruebas censales de rendimiento de los estudiantes y, salvo en el caso vasco, todas tienen carácter anual.

Las convergencias en los instrumentos y las estrategias de recogida de información seguramente tengan mucho que ver con la influencia técnica que ejercen los organismos internacionales y que los propios técnicos de las Unidades Autonómicas de Evaluación han reconocido en las entrevistas. No podemos hacer una afirmación rotunda al respecto, pero en este trabajo se presentan indicios suficientes para señalarlo.

Sobre el carácter censal de las pruebas, sin pretender ser reiterativo con lo expuesto en la comparación del capítulo 8, si no son evaluaciones de certificación o de acreditación académica, se debe caminar hacia evaluaciones muestrales, que son menos costosas y quizás permitan incorporar instrumentos y estrategias de recogida de información de corte cualitativo.

En lo que a divergencias en los instrumentos y estrategias de recogida de información se refiere, Andalucía y País Vasco son las únicas regiones estudiadas que incorporan entrevistas y grupos de discusión en algunos de sus programas de evaluación; y la Agencia canaria es la única que no realiza evaluaciones muestrales.

9.2.2.5 Difusión y uso de los resultados

Los aspectos relacionados con la difusión y el uso de los resultados son los que más convergen de todos los parámetros estudiados. Existe prácticamente unanimidad entre Comunidades sobre los canales de difusión de resultados empleados, con claro protagonismo del informe. Parece lógico que los informes sean el canal preferido por las instituciones evaluadoras, si bien es cierto que estos informes deben ser fácilmente interpretables para los interesados. A raíz del estudio, se puede afirmar que, dependiendo de la finalidad de la evaluación, el informe debe tener un carácter u otro (informativo, explicativo o propositivo). A nuestro juicio, y teniendo en cuenta lo expuesto por los responsables de las evaluaciones autonómicas, el informe podría llegar a ser explicativo en un momento concreto del programa, pero no debería pretender ser propositivo, pues las propuestas de mejora del sistema se deben emitir en un trabajo conjunto por los evaluadores, los inspectores, los asesores, los implicados (centros, docentes, directores y familias) y seguramente también los responsables políticos de las Administraciones

educativas (dependiendo del caso podrían incluso participar los responsables de los gobiernos locales). Es decir, las propuestas de mejora deben ser un trabajo coral, sinfónico, entre todos los implicados, y no deben aparecer en un informe de resultados de un programa de evaluación emitido desde la agencia evaluadora.

Y las coincidencias se extienden a los usos de los resultados, con una evidente supremacía de los planes de mejora, aupados por la imposibilidad legal de generar rankings o la falta de interés en que las evaluaciones tengan impacto presupuestario o retributivo. La legislación autonómica estudiada no permite la realización de rankings, seguramente motivada por las malas experiencias de otras realidades educativas, tal y como mostramos en los capítulos 1 y 2 del Marco Teórico al referirnos a la racionalidad performativa de los sistemas de evaluación y a las implicaciones sobre la comunidad educativa que tenían habían demostrado las políticas de rendición de cuentas. Las evaluaciones con impacto presupuestario o retributivo en los docentes o en los centros educativos no están previstas en el panorama autonómico, pero tampoco en el nacional. Seguramente, para que esto llegue a ocurrir tendrían que existir evaluaciones a los docentes y a los centros educativos, y que el rendimiento de los estudiantes no fuese el indicador principal en esos diseños metodológicos; porque entonces entrarían probablemente en juego las prácticas de *gaming the system* que señalamos en el apartado 2.3.3 del Marco Teórico.

En el apartado de divergencias en la difusión de los resultados, Euskadi es la única región que realiza informes de resultados *ad hoc* para los colectivos interesados y junto con Canarias son las regiones que llevan a cabo reuniones con la Inspección para afrontar planes de mejora más globales.

Asimismo, sobre las divergencias en el uso de los resultados, encontramos que Cataluña y País Vasco son las únicas que elaboran comparaciones entre centros (teniendo en cuenta sus contextos socioeconómicos); además, mientras que Andalucía y Canarias son las regiones que más lejos llegan en la intencionalidad de sus informes, pues elaboran propuestas para la Administración, ni Cataluña ni País Vasco no las efectúan.

9.2.2.6 Temporalidad de las evaluaciones

La temporalidad de las evaluaciones quizás no sea el aspecto más crucial a la hora de diseñar un programa de evaluación, pero sí que tiene implicaciones importantes en la toma de decisiones para la mejora. Como se puso de manifiesto durante las entrevistas, no existe un momento idóneo para realizar las pruebas. Pero tan importante es escoger un buen momento para recoger la información como para emitir los informes. Si se pretende que las evaluaciones sirvan para la mejora, estas deben llegar en el momento en el que se concretan

las acciones para el siguiente curso y los centros tienen margen para incorporar las posibles mejoras a los documentos pertinentes. Además, como hemos comprobado en esta investigación, las regiones eligen darles a las evaluaciones de rendimiento de los estudiantes un carácter anual. Sin embargo, siguiendo el razonamiento que hacen desde el ISEI – IVEI, quizás no sean necesarias evaluaciones anuales, sino que una vez que ya tienes ajustadas las herramientas, puedas distanciarlas en el tiempo y hacerlas, al menos, bianuales. Los sistemas no cambian tan rápidamente (sabiendo además que los resultados de unas evaluaciones no llegan a tiempo a incorporarse a las mejoras del curso siguiente) y, si se quiere hacer un seguimiento cercano del sistema, programar evaluaciones bianuales puede resultar igual de útil para los tomadores de decisiones y para los centros.

En lo que a divergencias en la temporalidad de las evaluaciones se refiere, sirva como ejemplo que País Vasco no tiene evaluaciones anuales mientras que el resto de Comunidades sí.

En definitiva, podríamos afirmar que las divergencias se pueden explicar por las tradiciones evaluadoras, por sus trayectorias en los programas y las experiencias que han ido adquiriendo en cada región. En algunos casos perpetuarán malas prácticas y en otras servirán de ejemplo para otras regiones. Aunque como veremos más adelante no siempre existe fluidez en la información entre Comunidades Autónomas. Haremos referencia a esto a continuación, en el apartado 9.1.4 de este mismo capítulo.

El hecho de que las convergencias sean más importantes que las divergencias no significa que las Comunidades tengan políticas de evaluación que sirvan para conocer el estado del sistema en toda su amplitud y puedan servir para establecer procesos de mejora en todos sus componentes, sino simplemente, que tienen carencias significativas en los mismos aspectos y sus políticas y programas están lejos de una concepción sistémica de la evaluación de sistemas educativos. Por ello, a partir de todo el trabajo plasmado en estos nueve capítulos, introducimos un décimo capítulo destinado a la presentación de la propuesta de modelo teórico de evaluación sistémica del sistema educativo de la educación básica a nivel autonómico.

Por lo tanto, en este punto, una vez respondidas todas las preguntas específicas, podemos concluir, como nos cuestionábamos en la pregunta general de investigación, que la evaluación que las Comunidades autónomas realizan, en términos generales, no difiere entre ellas. No obstante, las trayectorias, la inversión, la autonomía de la institución y el

consenso social en torno a las evaluaciones son ingredientes fundamentales para que estas sean realmente útiles en la mejora del sistema de educación básica.

9.2.3 Conclusiones comparativas de la Conceptualización sistémica de la evaluación y espacios de mejora

La evaluación del sistema educativo, aunque en un principio pueda parecer que no debería suscitar debate en torno a su conceptualización, permite inferir cuáles son las prioridades de cada Comunidad Autónoma en las políticas que sobre esta desarrollen, porque su definición está llena de matices. Ya analizamos estos matices en el apartado 8.3.3.1 del capítulo de Yuxtaposición y Comparación. Fundamentalmente, todas las Comunidades estudiadas entienden que la evaluación del sistema educativo debe ser capaz de medir la eficacia del sistema, esto es, el grado de cumplimiento de los objetivos del mismo. En esto estaría de acuerdo Arturo de la Orden, que como vimos en el capítulo 3, su modelo apunta en esta dirección. Además, en algunos casos, se espera de esta evaluación que aporte información útil a los tomadores de decisiones y que explique las causas de los resultados obtenidos en las variables estudiadas. Pues bien, para que la evaluación del sistema educativo pueda dar respuesta a estas dos últimas pretensiones, el estudio que hemos desarrollado nos lleva a pensar que es necesaria una perspectiva sistémica; porque no podemos pretender explicar resultados o aportar información útil con una evaluación tan limitada como la que actualmente desarrollan todas las Comunidades Autónomas españolas.

Los espacios de mejora, los aspectos en los que los responsables de las evaluaciones han identificado posibilidades de mejora, se orientan hacia una evaluación más integral, holística del sistema. Reconocen la necesidad de evaluar más y mejor. Sin embargo, no están dispuestos a implementar esas mejoras si eso va a conllevar la pérdida de alguno de los programas que actualmente desarrollan, como exponían en el caso andaluz. Las mejoras oscilan entre algunos aspectos puntuales (más dimensiones, más instrumentos, más participación de la comunidad educativa) hasta una reconceptualización radical de las políticas educativas y evaluativas. A lo largo de todo el proceso de recogida de información, especialmente durante el trabajo de campo, hemos identificado que las Comunidades Autónomas estarían dispuestas a poner en marcha alguna de estas posibles mejoras, pero todas requieren del consenso de la comunidad educativa y, especialmente, del visto bueno del gobierno regional. Por lo tanto, el proceso de incorporación de cambios, innovaciones, mejoras, es un proceso lento. Un proceso en el que se deben explicar las intenciones de la evaluación, en qué consiste ese programa, qué se va a evaluar, a través de quiénes se va a

evaluar, con qué instrumentos, qué uso se les va a dar a los resultados, etc. Esto conduce a afirmar que para desarrollar una cultura de la evaluación, es necesario ilustrar didácticamente las implicaciones que conllevan los programas. Ser meridianamente claro, transparente, exige explicar lo que no significa esa evaluación y, sobre todo, las ventajas que les va a reportar a los implicados. Solo así habilitaremos espacios reales de mejora.

9.2.4 Relación entre las conclusiones de las dos dimensiones

Tras esta investigación estamos en condiciones de afirmar que el diseño institucional y el diseño de las políticas están relacionados. Ya lo esbozamos al referirnos al grado de autonomía de las Unidades Autonómicas de Evaluación, y cómo un modelo institucional más separado de la Administración educativa confería más autonomía a la institución evaluadora, sólo por su configuración en el organigrama de la Consejería. Ahora nos centraremos en un aspecto diferente. El análisis comparado y la lectura transversal del mismo nos permite señalar que el grado de autonomía está relacionado inversamente con la coincidencia de agente evaluador y agente evaluado y, por lo tanto, a mayor independencia mayor garantía de éxito en el diseño de políticas de evaluación.

En este momento no queremos confundir ‘grado de autonomía’ con ‘modelo institucional’, pues más allá de la clasificación que le demos al modelo institucional, la autonomía puede ser mayor o menor según la voluntad política. Por ejemplo, el caso vasco, que en la clasificación de Calero y Choi (2012) estaría en el grupo 2 de independencia institucional, creemos que tiene mayor autonomía que el caso andaluz que Calero y Choi situaban en el grupo 3. El ISEI – IVEI tiene una estructura orgánica y organizativa con más independencia política – institucional que la AGAEVE, aunque estos últimos tienen mayor independencia económica porque cuentan con presupuesto propio (que sigue siendo una transferencia de la Administración educativa).

Ahora que hemos reflexionado sobre las políticas y los programas de evaluación podemos retomar aquello que esbozamos en el último párrafo del apartado 9.1.2. Nuestro estudio refrenda la idea de que una mayor autonomía dificulta la coincidencia del evaluador y el evaluado y esto favorece el desarrollo de programas y políticas de evaluación. Esto es importante porque si el agente al que se evalúa es el mismo que diseña dicha evaluación estaremos facilitando sesgos desde el diseño de los programas de evaluación hasta los resultados de las evaluaciones. Sesgos en el diseño porque sólo evaluaremos aquellos aspectos que más convengan políticamente a la Administración, proponiendo quizás evaluaciones sobre programas que tengan éxito o dimensiones del sistema en las que salgan reforzados; dejando de lado, por consiguiente, programas de evaluación sobre aspectos

olvidados políticamente o que se prevengan resultados negativos. Sesgos en los resultados porque estos se podrán someter a procesos de edulcoración si son muy negativos o incluso a la no publicación de los mismos si el decisor político así lo estima oportuno. Así que, un mayor grado de autonomía político – institucional y técnico – metodológica favorece el desarrollo de programas de evaluación. Esta conclusión está directamente relacionada con algo que plantearemos en la Discusión, y que tiene que ver con la pregunta de si es la evaluación la que define las políticas o, por el contrario, son las políticas las que definen las evaluaciones.

Retomando en este punto nuestra propuesta de evaluación desde una concepción sistémica, no parece consecuente considerar la evaluación del sistema educativo como la suma de las evaluaciones de las diferentes dimensiones del sistema. Para nosotros la evaluación del sistema educativo es algo más. Podemos utilizar evaluaciones parciales para ir construyendo una evaluación del sistema, como un puzzle de evaluaciones, pero debemos darle el carácter sistémico, y no perder de vista que el objeto de esta evaluación es el sistema educativo. Con esta finalidad quizás no sean necesarias las evaluaciones censales y debamos caminar hacia evaluaciones muestrales. Si el objetivo es obtener información individual, personalizada, de cada estudiante y de cada centro, probablemente se deban promover evaluaciones internas en los centros, o utilizar las evaluaciones educativas que hagan los propios docentes de sus estudiantes. En esta idea del carácter particular de la evaluación del sistema educativo, deberíamos considerar la posibilidad de dejar las investigaciones para un tratamiento más específico de aspectos concretos que se consideren importantes estudiar en profundidad, quizás también desde la perspectiva del sistema, pero de forma puntual.

Profundizaremos sobre estas ideas, y algunas otras relacionadas, en el último capítulo, el Capítulo 10 de Prospectiva, en el que proponemos un modelo de evaluación sistémica del sistema educativo para la educación básica desde el ámbito de las Comunidades Autónomas españolas.

9.2.5 Discusión

En este apartado reflexionaremos sobre algunos aspectos que nos han suscitado las conclusiones de la tesis, pero que no emanan directamente de los resultados de la misma. Humildemente sugerimos la existencia de estas situaciones, y aprovechamos este trabajo para presentarlas, sin pretensión de rotundidad.

El estudio comparado que hemos realizado nos ha conducido a un concepto novedoso. Y es que hemos encontrado políticas, iniciativas, programas, que, sin estar

determinadas por el Estado, son compartidas por las Comunidades en el marco de sus competencias. Este tipo de situaciones las hemos denominado suprarregionales. Estaríamos, por lo tanto, ante **políticas suprarregionales**. Políticas que puedan ser resultado de influencias tanto supranacionales como internacionales, pero que se saltan el nivel nacional, federal, estatal, y se comparten en el nivel autonómico. Desde luego que no es pretensión de este trabajo delimitar un nuevo área de saber pedagógico, pues no tiene el marcado carácter de otros como, por ejemplo, la Política Supranacional (Valle, 2012). Sin embargo, sí que estaríamos en condiciones de denominarlo “hallazgo”. Es necesario profundizar en ello y con el tiempo y futuras investigaciones podremos ver si llega a tener peso epistemológico. En este momento, únicamente podemos señalar el avistamiento – desde la mirada comparada– de este tipo de comportamientos políticos. Este hallazgo se puede concretar en algunas iniciativas políticas supranacionales como el desarrollo de Unidades Autonómicas de Evaluación externas al organigrama de la consejería competente en materia educativa, la intencionalidad de orientar las políticas educativas que tienen las evaluaciones, la concentración de las pruebas en el segundo trimestre del curso, o el carácter anual y censal de al menos una de las evaluaciones que se realizan desde las Comunidades estudiadas. Sería necesario profundizar en la influencia que sobre estas políticas ejercen los organismos internacionales o la mirada comparada con otros Estados, tal y como planteamos en los apartados 3.2 y 3.3 de esta tesis.

Asimismo, aunque suene paradójico, en este estudio también hemos comprobado que se produce el efecto contrario: políticas que se desarrollan en unas Comunidades no son conocidas por otras Comunidades. A este efecto lo hemos denominado “**paredes espejo**”, pues las Comunidades Autónomas parecen estar provistas de paredes en las que únicamente se ven a sí mismas. A pesar de los mecanismos de coordinación, los responsables de unas Comunidades Autónomas no saben qué están haciendo las regiones vecinas o incluso aquellas en las que les gustaría mirarse. Es un fenómeno curioso. Durante las visitas a las Unidades Autonómicas de Evaluación para la realización de las entrevistas semiestructuradas, los responsables de cada región se interesaban por saber qué estaban haciendo en otras Comunidades (se puede comprobar en el Anexo 5 con las transcripciones completas de las entrevistas), qué soluciones estaban dando a problemas que seguramente fueran comunes, etc. Intentan mirar hacia fuera, a sus semejantes, pero sólo se pueden ver a sí mismos, la información no fluye entre regiones.

Antes de concluir, del análisis de los resultados de esta tesis se extrae un debate interesante y que las Comunidades Autónomas lejos de resolverlo lo han avivado: ¿qué

debería ser anterior la evaluación o la política? Es decir, el debate gira en torno a si la evaluación debe ser un instrumento al servicio de la política educativa, o si debe ser una evaluación independiente la que marque a la política las líneas sobre las que trabajar. Si asumimos la primera hipótesis, se está aceptando el peligro de que desde la política se decida no evaluar aquellos aspectos del sistema que se necesitan mejorar pero políticamente no interesa mostrar sus deficiencias. Por el contrario, si tomamos la segunda hipótesis, es posible que se pongan en marcha evaluaciones que no interesen a los políticos y por lo tanto no tendrán ningún impacto en el sistema, a pesar de que su implementación sea el resultado de un proceso de análisis de las necesidades del sistema.

9.3 Fortalezas de la investigación

Las principales fortalezas que presenta esta investigación son metodológicas. La metodología empleada en esta investigación es innovadora, desde el interés que despierta el objeto de estudio, pasando por el árbol de dimensiones, parámetros e indicadores, hasta la aplicación del método comparado en unidades intranacionales.

La evaluación de sistemas educativos, como se demuestra en el amplio Marco Teórico que hemos construido, es una preocupación tanto para los investigadores como para los *policymakers*. Estamos ante uno de los principales retos de los sistemas educativos avanzados: desarrollar políticas de evaluación que permitan analizar cómo están funcionando sus sistemas educativos y en qué dirección deben enfocar sus procesos de mejora.

Del lado de las dimensiones estudiadas, encontramos estudios previos en algunos aspectos concretos como las instituciones evaluadoras (Calero y Choi, 2012; Gargallo, 2003; Postlthwaite y Kellaghan, 2008), los usos de la evaluación (Castro y Navarro, 2012; Ramírez Íñiguez, 2010; Stobart, 2010) o el impacto de las políticas de rendición de cuentas en la comunidad educativa (Amrein y Berliner, 2003; Bolívar, 2003; Koretz, 2008; Darling – Hammond, 2007). Sin embargo, las políticas de evaluación de sistemas educativos, en su conjunto, junto con el estudio de los organismos responsables de tales políticas, a nivel autonómico no han sido tratados por la comunidad científica.

Desde la Educación Comparada tampoco han existido muchos trabajos que superen el “nacionalismo metodológico” al que se refiere Vega (2011). En España, antes que este trabajo, sólo se han defendido cuatro tesis doctorales con metodología comparada a nivel intranacional (Bastida, 2007; Esteban, 2015; Mandingorra, 2014; Santamarta, 2004)⁸⁵. Sin

⁸⁵ Según la revisión realizada a la base de datos TESEO del MECD en octubre de 2016.

embargo, esta aplicación concreta del método comparado tiene algunas ventajas. El trabajo intranacional permite el manejo de un marco legislativo común, misma estructura legislativa y presupuestaria, lo que facilita la consulta de información y documentos. Además, las estructuras administrativas son similares, la jerarquía departamental o de consejerías es semejante, si bien las diferencias pueden llegar en las denominaciones de cada consejería o departamento. A pesar de estas convergencias legislativa y administrativa, la variabilidad entre regiones es suficiente, tal y como expusimos extensamente en el apartado de Contexto en el capítulo 8 (apartado 8.1, página 471). Por último, otra ventaja que otorga la mirada comparada intranacional es la cercanía geográfica para los trabajos de campo; los desplazamientos a los territorios son relativamente sencillos, superando de esta manera un escollo que arrastraba la Comparada entre países, que ya rebajaron las tecnologías de la información y la comunicación, pero que el estudio intranacional minimiza al máximo. En definitiva, la aplicación del método comparado en unidades intranacionales, permite un conocimiento más profundo y exhaustivo de los sistemas descentralizados.

Por otra parte, sin salirnos de las fortalezas metodológicas, en este estudio hemos podido incorporar al clásico análisis documental propio del método comparado, entrevistas semiestructuradas que han enriquecido notablemente la recogida de información. Los testimonios de los responsables técnicos y políticos de las políticas de evaluación han llenado de matices, de carices diferentes, la información recogida en el análisis documental. Han permitido conocer un poco más de cerca el trabajo de las instituciones evaluadoras y, sobre todo, las razones que están detrás de cada una de sus actuaciones. Hemos podido entrevistar a todos los responsables de estas instituciones y, sobre todo, contrastar la información recogida en el análisis documental, pues somos conscientes de que el desarrollo real de una norma no siempre se ajusta a ésta, el contexto condiciona su aplicación.

Además de todas las fortalezas metodológicas que tiene este trabajo, destacamos también la propuesta de modelo de evaluación sistémica del sistema educativo básico a nivel autonómico que desarrollamos en el Capítulo 10. Un modelo teórico, sistémico, versátil, que si bien está diseñado para evaluar el sistema educativo a nivel de Comunidad Autónoma y se limita a la educación obligatoria, podría implementarse en otros contextos y niveles educativos. Un modelo basado en las conclusiones de este trabajo, en las evidencias encontradas, y sin las cuales no habríamos podido diseñarlo. Un modelo innovador, diferente, desde su concepción sistémica sin jerarquías, sin niveles, donde todo funciona de manera coral, sinfónica, y donde las relaciones entre los componentes no tienen límites, ni

son unidireccionales y permiten un análisis completo del sistema. Un modelo que recoge las aportaciones de todos los expertos que antes que nosotros se han interesado en este tema, las actualiza y en algunos aspectos las supera.

9.4 Limitaciones del estudio

Todo proceso de investigación debe llevar aparejada la reflexión sobre el mismo. En este caso, la reflexión ha acompañado al investigador permanentemente, permitiendo reconducir el estudio cuando ha sido necesario y, por qué no decirlo, perderse en posibles investigaciones paralelas en otros momentos. La reflexión también ha llevado a la identificación de las limitaciones que presenta este trabajo, y que se concretan en, fundamentalmente, limitaciones de carácter metodológico.

Podríamos establecer, siguiendo la tipología propuesta por Manso (2012) y seguida por Núñez (2013), limitaciones del objeto de estudio pero, en este caso, consideramos que el Marco Teórico nos ha permitido delimitar perfectamente nuestro objeto de estudio, la evaluación sistémica del sistema educativo (capítulos 1, 2 y 3) con una perspectiva intranacional (capítulo 4 y 5).

La elección de una metodología cualitativa fue un acierto dada la finalidad del estudio y los objetivos planteados. Sin embargo, siendo coherentes con nuestra idea de evaluación sistémica (que no sólo implica la incorporación de todas las dimensiones del sistema como potenciales objetos de evaluación) y nuestra propuesta de integración metodológica, el estudio hubiera sido más completo si hubiésemos tenido en cuenta metodologías de corte cuantitativo (inferencias estadísticas, análisis de regresión o incluso multinivel). Podríamos haber diseñado instrumentos de recogida de información como los cuestionarios, asumiendo indicadores validados en otros estudios o habiendo diseñado los nuestros propios. Una metodología cuantitativa nos habría permitido llegar a muestras más amplias, pero la información hubiese sido más gruesa, sin tantos matices.

Además, incluso dentro de la metodología cualitativa podríamos haber utilizado otras estrategias de recogida de información como grupos de discusión con otros colectivos implicados en las evaluaciones (estudiantes, familias, profesores, directores, inspectores...).

Sobre la aplicación concreta de la metodología comparada, en el apartado de las fortalezas hemos puesto de manifiesto que el método comparado en su aplicación intranacional era el idóneo para el conocimiento exhaustivo de los sistemas educativos descentralizados, y ahora lo mantenemos, pero esta aplicación no está exenta de inconvenientes. Algunos de ellos son inconvenientes clásicos del método comparado que

se reproducen a nivel autonómico. La riqueza lingüística presenta un reto para el trabajo comparado; es normal que la legislación autonómica en las regiones con lengua cooficial esté en los dos idiomas, pero también es común encontrar documentos de organismos públicos que únicamente están en la lengua cooficial. Esta práctica es más común con el catalán o el gallego y no tanto con el euskera, que ni siquiera una parte importante de la población vasca lo domina. Las regiones a pesar de poseer prácticamente las mismas competencias en materia educativa, mantienen ritmos diferentes de desarrollo competencial; en el trabajo intranacional encontramos Comunidades que se han preocupado por dotarse de un marco propio robusto, poniendo en marcha iniciativas, fortaleciendo la Administración educativa, gestionando recursos, etc., y otras que han ido más pegadas al ritmo que marcaba la Administración central. Las arritmias competenciales dificultan el estudio comparado, pero también le dotan de una variabilidad interesante de analizar. Muy relacionado con este inconveniente se encuentra el hecho de que algunas comunidades tienen un marco legislativo propio, que funcionan con unas normas diferentes, con particularidades que están recogidas incluso en el texto constitucional español.

Por otra parte, podríamos haber ampliado la muestra tanto de Comunidades como de colectivos participantes en el estudio dentro de cada Comunidad Autónoma.

Podríamos haber introducido en el estudio Comunidades que no cumplieran con los criterios establecidos. Justificando su elección por su peso específico en cuanto a población o población educativa o la influencia que tuvieran sus políticas en el resto del panorama nacional. No lo hicimos porque nuestra intención era seleccionar a las que mejor estuviesen evaluando, al menos desde el plano teórico, para comprobar si soportaban un análisis con perspectiva sistémica. Es decir, lo importante era su trayectoria en evaluación y no tanto su peso específico en el conjunto de la nación. Aun así, País Vasco, Cataluña y Andalucía se han mostrado como firmes estandartes en diferentes formas de desarrollar políticas y tienen bastante peso en cuanto a políticas educativas se refiere.

En cuanto a la incorporación al estudio de otros colectivos del sistema educativo, en forma de testimonios recogidos mediante entrevistas, grupos de discusión o a través de cuestionarios, fue una tentación difícil de controlar porque nuestro propio marco conceptual nos situaba en esta opción. Sin embargo, siendo conscientes de las limitaciones –sobre todo temporales y económicas– que acompañan a una investigación pre-doctoral, preferimos dejar esta posibilidad para futuras investigaciones, como señalaremos en el siguiente apartado. Además, con los testimonios de los responsables técnicos y políticos de

las evaluaciones autonómicas cubríamos sobradamente las pretensiones de esta investigación, sin que metodológicamente se resintiera.

Por último, más que una limitación, un peligro asociado a este trabajo sería que sirviera para legitimar la evaluación como control o como síntoma de desconfianza en el sistema. Si en este trabajo proponemos “más evaluación” no queremos que se entienda como un ataque a los docentes, a los estudiantes, a los directores, a los gestores, o a los inspectores, sino como la manera más adecuada de mejorar el funcionamiento del sistema. Detectar posibles errores que se estén cometiendo y promover la mejora del mismo. Aún así, “más evaluación” no quiere decir “evaluación descontrolada” sino implementar evaluaciones mientras aporten información útil. Nos sumamos a la cita recogida a los responsables de las evaluaciones vascas de que “lo que puedas evaluar con una evaluación no lo hagas con dos”. De todas formas, si entendemos la evaluación sistémica tal y como la definimos al final del Capítulo 1 de este trabajo, no deberíamos preocuparnos por evaluar más, porque además estará suponiendo una mejor evaluación para un diagnóstico más completo del sistema. Y las propuestas de mejora que surgieran de la aplicación del modelo que proponemos en el Capítulo 10, serán aquellas que decida la propia comunidad educativa y contará con el consenso del sistema para su implementación.

9.5 Futuras líneas de investigación

Las limitaciones que se acaban de reconocer debemos entenderlas como retos a los que hacer frente en futuras investigaciones. También nos detendremos en las futuras líneas de investigación que amplíen el estudio que aquí presentamos. Por último, a lo largo de toda la tesis se han identificado posibles nuevos estudios que pudiesen servir como continuación de este, o al menos como complementarios, de cara a profundizar en el estudio de la evaluación de sistemas educativos. Veamos detenidamente estas tres direcciones de las futuras líneas de investigación.

Posiblemente, la más inmediata línea de investigación a partir de este trabajo sea aquella que **amplíe la muestra de Comunidades Autónomas** y abarque toda la población, las diecisiete Comunidades y las dos ciudades autónomas. Sería muy interesante contar con un mapa completo de las políticas de evaluación del sistema educativo obligatorio en todo el panorama autonómico español.

Otra posible futura línea de investigación podría ir dirigida a la **incorporación de otros colectivos implicados**. Seguramente tendríamos que contar con los directores de los centros, con los profesores de las competencias más directas y también con aquellos de

disciplinas tradicionalmente olvidadas en las evaluaciones externas. Deberíamos integrar también a los estudiantes afectados directamente por estas pruebas, así como a aquellos que que han sido y serán evaluados. Asimismo, el testimonio de las familias nos permitiría contar con una perspectiva igualmente necesaria para el buen funcionamiento del sistema educativo. Por último, la incorporación de la Inspección al estudio quizás sea una de las prioridades si profundizamos en esta investigación. Actualmente, como vimos en el Capítulo 5 y el Capítulo 6, la Inspección tiene competencias en materia de evaluación del sistema educativo. Más allá de las recomendaciones y las propuestas de mejora que hagamos según los resultados de este estudio (enfocadas a la coordinación o incluso integración de esta función en un solo punto), la voz de los inspectores es sumamente interesante cuando se habla de evaluación del sistema educativo.

La adhesión de otros colectivos a la investigación, prácticamente obligaría a contar con otras **metodologías complementarias** al análisis documental y las entrevistas. Desde el punto de vista cualitativo, el diseño de grupos de discusión sería una herramienta interesante. Desde el punto de vista cuantitativo, los cuestionarios aportarían información complementaria a las entrevistas y los grupos de discusión. Las principales ventajas que aportaría la metodología cuantitativa, a través de su principal instrumento –los cuestionarios, irían en tres direcciones: generalización de resultados, ampliaciones de la muestra y relación entre variables. Siempre que nos interesen las posibilidades que nos ofrecen los cuestionarios y la metodología de análisis cuantitativo, sería conveniente integrar estas metodologías.

En cuanto a las metodologías, y cerrando este apartado, sería igualmente sugestivo, complementar la metodología cualitativa y comparada de esta investigación, con metodologías más cercanas a la Ciencia política, a través de la Evaluación de políticas públicas o Evaluaciones de impacto como las que propone el *Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques* (Ivàlua, 2015).

La reflexión auspiciada desde el inicio de la investigación por las lecturas, luego por el análisis documental y, por supuesto, por la estancia en el INEE y las entrevistas en las diferentes Unidades Autonómicas de Evaluación, ha decantado en una serie de “**otras investigaciones**” que no deberían dejarse de lado, y que están directamente relacionadas con este estudio.

Por una parte, es necesario analizar si el trabajo que se está desarrollando en las universidades y en los centros de investigación está revirtiendo en políticas (políticas

basadas en evidencias), o incluso, si la investigación está calando directamente en los centros, lo que Pérez Juste denominó “organizaciones que aprenden” (2007).

Por otra parte, otra posible futura línea de trabajo podría ser un estudio sobre cómo han ido evolucionando las políticas de evaluación en las Comunidades Autónomas españolas. Además, este trabajo puede servir como punto de partida para otros estudios que amplíen las regiones que participen en el estudio o que hagan hincapié en otros aspectos de las políticas de evaluación de los sistemas educativos autonómicos, como, por ejemplo, los organismos responsables, la financiación de las evaluaciones, o la permeabilidad de las políticas europeas en las diferentes realidades nacionales.

Además, serían sumamente sugestivas investigaciones dirigidas a corroborar o desmentir la existencia de las situaciones que planteábamos en la Discusión. Seguramente las investigaciones sobre el desarrollo de políticas autonómicas en el ámbito educativo vayan en aumento en los próximos años, pues el campo es tan novedoso como importante. Así que, tanto la mirada suprarregional como las dificultades de comunicación y coordinación entre unidades intranacionales (efecto de las “paredes espejo”) pueden ser elementos susceptibles de interés para los investigadores.

Por último, pero quizás la aplicación más directa de esta investigación, tendrían que ir orientadas a someter a todas las Comunidades Autónomas al modelo teórico que hemos diseñado, y presentamos en el Capítulo 10, para poder determinar qué procesos concretos de mejora tendrían que implementar para acercarse a una evaluación sistémica de sus sistemas educativos básicos autonómicos.

Las futuras líneas de investigación que aquí hemos expuesto son las que pensamos que deberían implementarse, pero también esperamos que este trabajo inspire a otros investigadores en sus trabajos y contribuya, a través del trabajo de estos otros, a la mejora del sistema educativo, que debería ser el fin de toda la investigación educativa que se realice.

CAPÍTULO 10: MODELO DE EVALUACIÓN SISTÉMICA

En este capítulo presentamos las propuestas de mejora que en nuestro caso se traducen fundamentalmente en un modelo de evaluación sistémica de la educación básica a nivel autonómico, y en algunas recomendaciones a tener en cuenta para el éxito del modelo. Comenzaremos con unos aspectos introductorios que sitúan el surgimiento del modelo, las intenciones del mismo y destacamos algunas características importantes. Seguimos con el desarrollo de la propuesta, del modelo, detallando cada uno de los componentes del mismo. A continuación, ofrecemos una síntesis del mismo para aclarar posibles dudas que hayan surgido. Y finalizamos con un apartado de recomendaciones organizadas en dos apartados que se pueden identificar con el árbol de dimensiones, parámetros e indicadores que diseñamos para la investigación comparada.

10.1 Introducción al modelo: aspectos previos

Tras la investigación ha quedado patente que las Comunidades Autónomas españolas realizan una evaluación del sistema educativo de la educación básica muy limitado, lejos de nuestra idea de evaluación sistémica. Y con toda la cautela y humildad posible, nosotros vamos a proponer un modelo para desarrollar una evaluación sistémica que cubra los actuales espacios de mejora detectados en la investigación.

Antes de entrar en el modelo vamos a tratar algunos aspectos previos. En primer lugar, nos detendremos en las fuentes inspiradoras del modelo, pues evidentemente en esta fase de prospectiva las propuestas surgen de la investigación. En segundo lugar, explicaremos cuál es el sentido del modelo, su por qué y para qué. En tercer lugar, advertimos ya desde el principio de la necesidad de complementariedad, y es que en un sistema tan complejo como el educativo es importante aprovechar otras evaluaciones (por ejemplo, las evaluaciones internas y las autoevaluaciones). Por último, destacamos la versatilidad del modelo, pues está diseñado para su implementación a nivel autonómico, intranacional, pero puede aplicarse a otras realidades.

10.1.1 Fuentes inspiradoras del modelo

Este modelo no surge por generación espontánea. Es el resultado de todo el proceso investigador, desde la revisión de la literatura hasta la recogida de los frutos que han dejado las conclusiones, pasando por los testimonios de los profesionales del INEE –especialmente de D. Guillermo Gil (2017)– y de los responsables de las evaluaciones de las Comunidades Autónomas estudiadas, que enriquecieron el estudio. Sin la investigación previa no sería posible proponer este modelo que es el resultado de un proceso de reflexión profundo durante todo el estudio, desde el marco teórico hasta las últimas conclusiones.

Además, es un modelo que bebe de las fuentes de otros académicos de reconocido prestigio. Especialmente de la obra de Arturo de la Orden y de Bernardo Gargallo (explicados en el Capítulo 3). Este modelo consideramos que supera a los anteriores porque incorpora algunas de sus propuestas y actualiza otras. Coincidimos con estos autores en la necesidad de la perspectiva sistémica, holística, integral del sistema. Tener en cuenta el contexto, los rasgos socioculturales de la comunidad, o los procesos educativos (como propuso Orden y antes que él otros como Stufflebeam), así como la incorporación de indicadores y métodos cualitativos, y combinar la evaluación interna con la externa (como propuso Gargallo). También coincidimos en la importancia de la complementariedad de la información que aporte la Administración educativa (evaluación

externa) y la información que recojan los propios centros (evaluación interna). Pero nos diferencian aspectos importantes. Mientras que el modelo de Orden se centra en el análisis de la funcionalidad, la eficacia y la eficiencia del sistema de forma superficial, como elementos fundamentales para evaluar la calidad del sistema educativo, nuestro modelo tiene más tomas a tierra, es capaz de bajar a los centros y a las aulas para aportar información sobre el sistema. Con respecto al modelo propuesto por Gargallo, siendo un modelo más completo que el de Orden, sigue sin llegar a nuestro nivel de complejidad. Si el modelo de Gargallo propone para la evaluación del profesorado fijarse en su formación inicial y formación permanente, nosotros llegamos más allá y hablamos del desarrollo profesional docente, e introducimos aspectos como su desempeño, es decir, la metodología docente (planificación, desarrollo y uso de recursos) y la labor de tutoría, acompañamiento y asesoramiento a los estudiantes y a las familias. Lo mismo podríamos decir de la evaluación a los estudiantes; más allá de que actualizamos su modelo incorporando el paradigma competencial, proponemos una evaluación más completa del estudiante integrando en la evaluación aspectos como el compromiso con la tarea, los estilos de aprendizaje o la participación en la vida del centro, es decir, a la evaluación de resultados sumamos la evaluación de procesos.

Somos conscientes de que estos modelos se definieron en la primera década del siglo, y con todos los cambios sobrevenidos teníamos relativa facilidad para ser innovadores en la propuesta. El modelo de Arturo de la Orden se actualizó en 2012, pero sigue sin ser capaz de concretar las pinceladas que dibuja en su propuesta. Además, nuestra particularidad de articular el modelo en el ámbito autonómico nos da también un carácter diferente.

10.1.2 Sentido del modelo de evaluación sistémica

Estamos de acuerdo con Bolívar (2016) cuando defiende que la evaluación es la herramienta con la que cuenta el sistema para comprobar que está garantizando el derecho a la educación a todos los estudiantes. Bolívar entiende el derecho a la educación como aquel que incluye “el conjunto de conocimientos y competencias necesarios para que la población se realice personalmente y se integre al mundo social y laboral” (2016, p. 308). Este autor es claro al delimitar el reto al que se enfrenta la educación hoy en día, “el reto es que todo alumno tenga garantizado, al terminar la escolaridad obligatoria, el bagaje común que se considere imprescindible para un ejercicio activo de la ciudadanía” (2016, p. 308). Para ello, la administración pública es la encargada de garantizar este derecho, y la evaluación del sistema educativo es la principal herramienta para detectar el grado de

cumplimiento de este derecho del que es garante. Ahora veamos cómo lo proponemos afrontar nosotros.

Al diseñar un modelo de evaluación es inevitable que surjan las preguntas clásicas de evaluación (¿para qué?, ¿qué?, ¿cómo?, ¿cuándo? y ¿quién?) pero en el caso de la evaluación del sistema tenemos que contestar a otra muy importante: ¿qué aspectos son prioritarios evaluar? El modelo que proponemos es teórico, pero no queremos que sea un modelo alejado de la realidad a la que intenta representar, queremos que tenga aplicabilidad y que sea versátil. Por lo tanto, tenemos que reflexionar sobre la respuesta a esta pregunta.

La evaluación del sistema educativo pretende mejorar el sistema para garantizar el derecho a la educación de todos los estudiantes, sobre esto nosotros no tenemos dudas; como veremos más adelante, la mejora se puede abordar desde diferentes ámbitos (el impacto, la satisfacción, la adecuación, la eficacia, etc.). Además, desde la perspectiva sistémica se evalúa para prevenir, para detectar posibles problemas que tenga el sistema y solucionarlos. En este sentido, si queremos prevenir y detectar fallos en el sistema, tenemos que evaluarlo todo, si no, estaremos alimentando la incertidumbre y parapetándola detrás del falso escudo de una supuesta “evaluación del sistema”. Así que, cuando nos preguntemos qué aspectos son prioritarios, debemos ser categóricos al respecto y responder que lo prioritario es mejorar el sistema y para ello tenemos que ser capaces de llegar a todos los rincones del mismo. Como los recursos son limitados, y la relación ‘recursos – amplitud de la evaluación’ son vasos comunicantes (si quieres evaluar más tendrás menos recursos), tendremos que “sacrificar” otros aspectos si queremos llegar a todo. Esto lo asumimos, y tenemos posibles soluciones.

10.1.3 Coordinación y complementariedad

Otro objetivo de las evaluaciones del sistema educativo es aportar información útil. Es decir, evaluarlo todo mientras nos esté aportando información. Cuando deje de hacerlo, replantear la evaluación y buscar nuevos nichos aprovechables. Por lo tanto, evaluarlo todo sí, mientras aporte información útil. Para ello, creemos que es importante tener en cuenta la coordinación entre evaluaciones y valorar aquellas evaluaciones que en el análisis coste – beneficio salga vencedor el beneficio.

Junto con la coordinación entre evaluaciones, la complementariedad de las evaluaciones también es importante. Tener en cuenta, en la medida de las posibilidades y de las intenciones que tenga la comunidad educativa, contar con la información recogida por los propios centros, es decir, la evaluación interna, porque hay aspectos a los que no llega la mirada externa. Esta complementariedad debe ser asumida en los dos sentidos, es decir, al

sistema le interesa la información que recojan los centros, pero a los centros también le puede ser útil la información que le aporte la evaluación externa.

10.1.4 Versatilidad del modelo

Hay mucho escrito de muchos de los aspectos que trataremos en el modelo, desde de la evaluación de cada una de las dimensiones, hasta las diferentes opciones metodológicas que se presentan. No pretendemos ser exhaustivos y el modelo es suficientemente versátil como para que diferentes programas de evaluación se acomoden en él.

El modelo permite el análisis de aspectos tan diferentes como la adecuación, la pertinencia, la eficacia, el impacto, la satisfacción, el rendimiento... en definitiva, se pueden diseñar evaluaciones muy diferentes y todas caben en este modelo.

Además, sería muy beneficioso para el modelo que se agregaran al mismo otras áreas de conocimiento como la evaluación de las políticas públicas (por ejemplo, los trabajos de David Sancho, Joan Subirats, o el Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas), o la evaluación de las administraciones públicas (por ejemplo, los trabajos de Carles Ramió). El modelo permite la incorporación de estas disciplinas y algunas otras.

Por último, este modelo es posible implementarlo en cualquiera de las Comunidades Autónomas españolas, pero también en otros sistemas educativos. Es un modelo amplio, generalista y, aunque comprometido con su carácter sistémico y con la participación de toda la comunidad educativa en su desarrollo, creemos que puede ser implantado sin problema en otras realidades, nacionales o intranacionales.

10.2 Desarrollo del modelo de evaluación sistémica

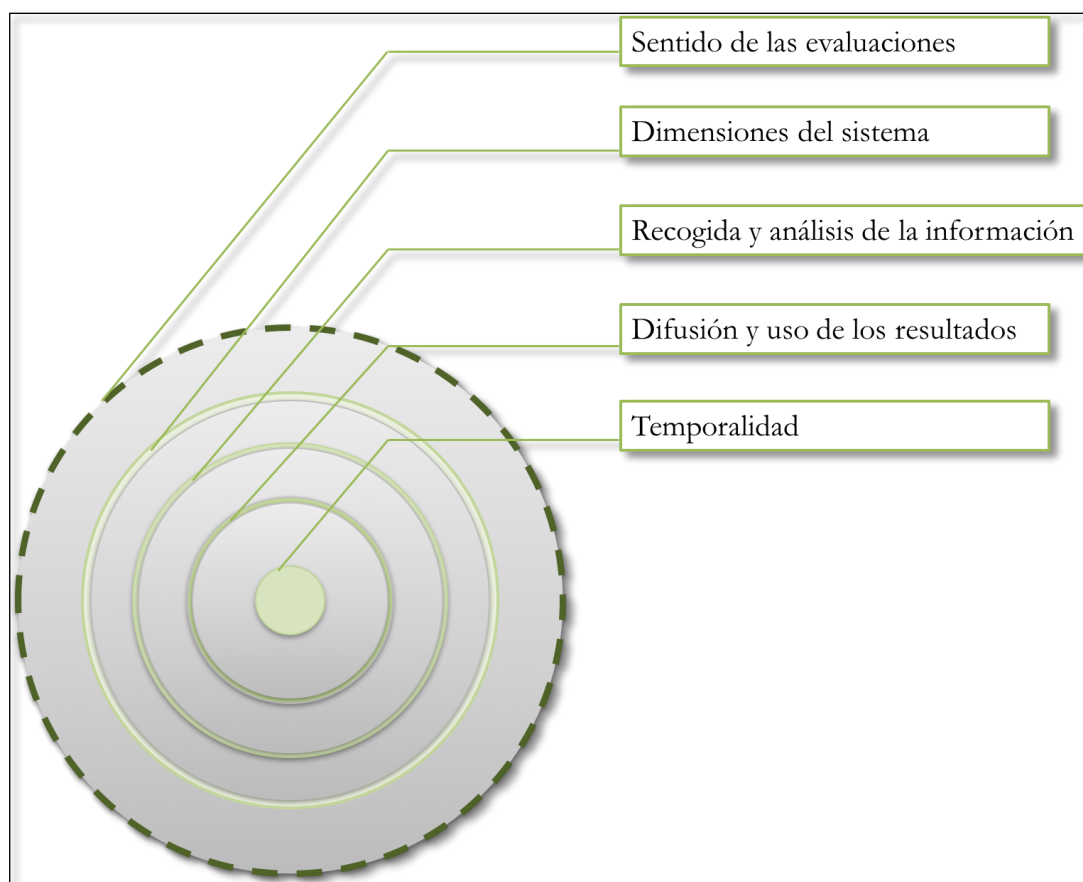
Entendemos la evaluación sistémica como aquella evaluación que tiene por objeto a los estudiantes, pero también al centro educativo, la dirección escolar, los docentes, la Administración educativa y/o los diferentes programas específicos con los que cuente la Administración. Una evaluación que propicie la toma de decisiones sobre el sistema educativo desde todos los prismas posibles, global, holística, formativa, enfocada a la mejora y, por consiguiente, emancipadora. Una evaluación que surge desde la Administración pública de la Comunidad Autónoma hacia el sistema educativo en su territorio en su conjunto, pero que mantiene su independencia política e institucional, con un profundo sentido de equidad, justicia social y participación democrática de toda la comunidad educativa.

Por lo tanto, desde esta concepción teórica asumimos que una evaluación del sistema educativo no es una tarea sencilla y, lejos de admitir desde el inicio que no es posible, debe entenderse más bien que se trata de una cima hacia la que caminar. No obstante, desde este momento queremos dejar claro que lo que ahora presentamos es un modelo teórico, pues somos conscientes de las eventualidades y las limitaciones que existen en el diseño y, sobre todo, en la implementación de políticas públicas, sobre todo educativas y, aún peor, las referentes a la evaluación. Así que, desde esta perspectiva teórica, vamos a presentar un modelo de evaluación sistémica (Figura 10.1 y Figura 10.2).

Es importante también aclarar desde este mismo instante, aunque redundaremos más adelante en ello, que la evaluación del sistema educativo no es la suma de las evaluaciones de las diferentes dimensiones. Es necesaria una perspectiva sistémica, donde lo importante sea el diagnóstico del sistema, no de sus partes, no de sus subsistemas. Esto tendrá algunas repercusiones en el modelo, por supuesto, como veremos a continuación.

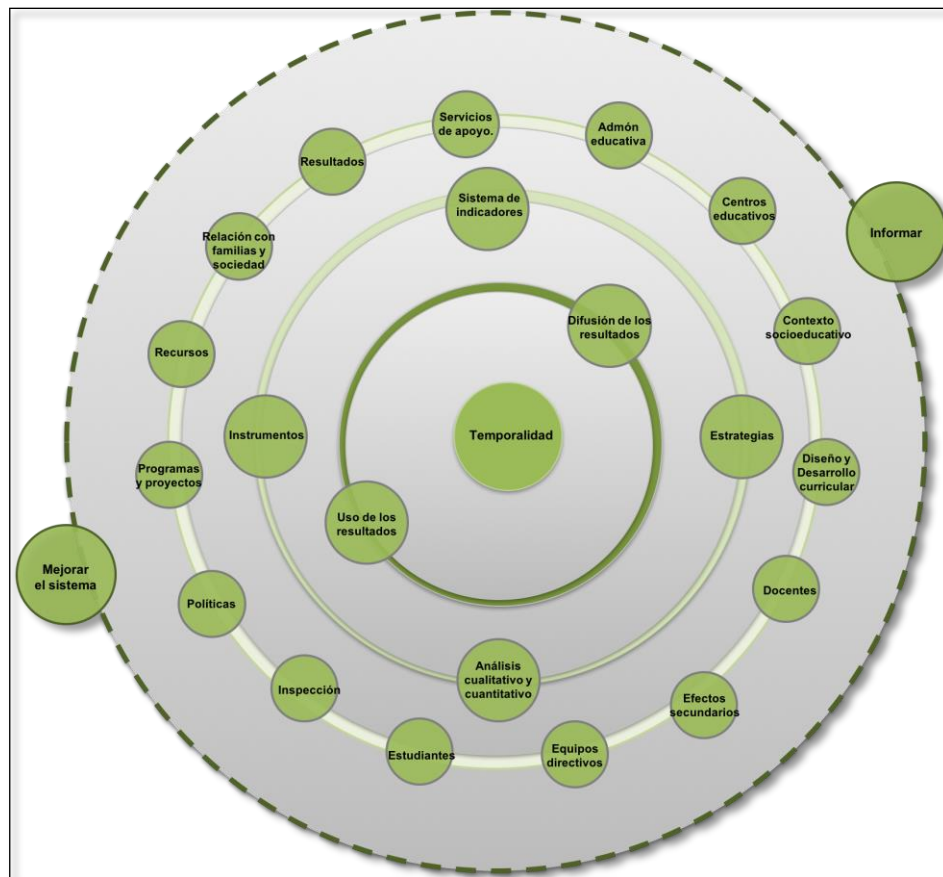
El modelo se compone de cinco categorías (Figura 10.1) que pretenden acoger todas las posibles variables para el diseño e implementación de un programa de evaluación sistémica. Cada una de estas categorías está compuesta por diferentes elementos (Figura 10.2) que son verdaderamente los integrantes del modelo.

Figura 10.1 – Categorías del modelo de evaluación sistémica



Fuente: elaboración propia

Como podemos observar, las categorías se presentan en forma de esferas. Esta idea de esfericidad, por oposición a modelos lineales, planos y jerárquicos, se toma de la propuesta sobre *Esfera de Valores* presentada por Valle (2008), según la cual las esferas “si la(s) imaginamos transparente(s) permite(n) diferentes visiones en función de la posición desde la que se la(s) mire(n) (...) debido a cambios estructurales (...) o de manera más puntual en función de circunstancias coyunturales. La(s) esfera(s) no expresa(n) enumeración ni dominancia, expresa(n) complejas relaciones dinámicas”.

Figura 10.2 – Esquema del modelo de evaluación sistémica

Fuente: elaboración propia

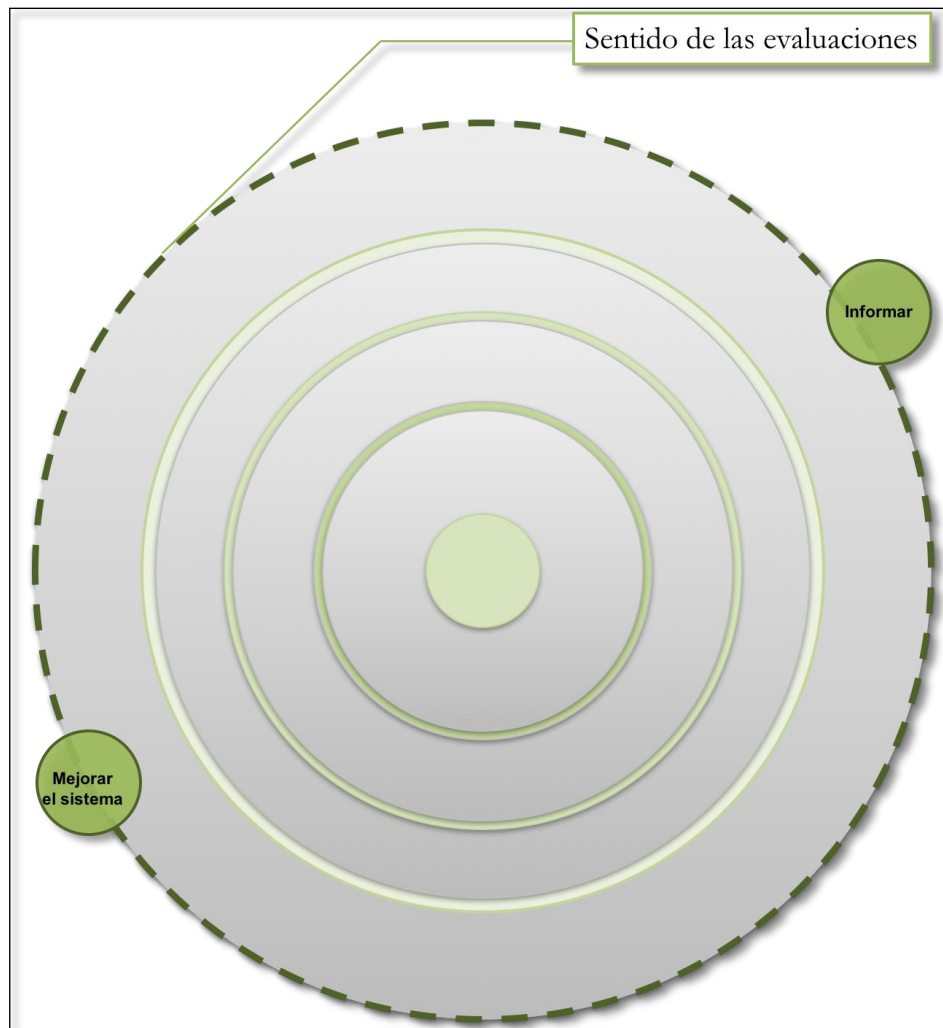
A continuación, veremos detenidamente cada una de las partes de este modelo, desde la esfera exterior hacia la interior. Empezaremos por la Esfera 1 (la más exterior) que se refiere al sentido de las evaluaciones. La Esfera 2 se compone de las dimensiones del sistema. La Esfera 3 engloba la Recogida y el análisis de la información, y contiene los Indicadores, los Instrumentos, las Estrategias y el Análisis cualitativo y cuantitativo de la información recogida. La Esfera 4 se refiere a los resultados, su uso y su difusión. Por último, una esfera testimonial sobre la Temporalidad, la Esfera 5. Si se han numerado las esferas no es para darle ningún tipo de rango, ni clasificación, únicamente se ha decidido para el correcto seguimiento de la explicación del modelo. Todos los elementos son igualmente importantes, necesarios y trascendentales, no hay contingencias. Si extraes un elemento del sistema, estás descompensando al sistema entero.

10.2.1 Sentido de las evaluaciones

Si hablamos de evaluación rápidamente nos surgen las dos tendencias que la impulsan y la justifican: rendición de cuentas y eficacia escolar. No hay razón para desconfiar de inicio de ninguna de las dos, todo depende de qué entendamos por “rendición de cuentas” y por “eficacia escolar”. En nuestro caso, el Marco Teórico ha resuelto este tema. Así que, no podemos renegar de ellas. Tenemos que aprender a convivir con la necesidad de informar a la comunidad educativa y a la sociedad de lo que está ocurriendo en el sistema educativo. Y por supuesto, estas evaluaciones deben servir para mejorar los procesos. Informar y mejorar (Figura 10.2). ‘Informar’ es más claro, tiene menos matices, pero ‘mejorar’ está lleno de tonalidades. Depende de qué entendamos por mejorar tendremos que diseñar unas evaluaciones u otras. En este punto entra en juego la “calidad”. De nuevo en el Marco Teórico hicimos referencia a todas las posibilidades que ofrecía este término, y no entraremos de nuevo en ello, pero es importante señalar que calidad para nosotros está dirigido a los procesos de enseñanza – aprendizaje. Informar de la calidad del sistema y mejorarla. Para esto se deben desarrollar programas de evaluación.

Obviamente también podemos poner el acento en la visión más problemática de los términos. La rendición de cuentas puede ser entendida como una forma de control, de dominio, de fiscalización de los componentes del sistema. También podemos afirmar que eficacia escolar puede ser entendida como la incorporación de las lógicas del mercado en los centros educativos, con procesos competitivos (en vez de cooperativos) y dinámicas de superación sin elementos de equidad. Pero esto tan sólo dependerá de dónde pongamos el foco de atención, si lo ponemos en el desarrollo armónico e integral de la persona, o en la incorporación del sujeto al mercado laboral. Aunque, a nuestro juicio, no habrá una mejor incorporación al mercado laboral que la de una persona que es competente matemáticamente, lingüísticamente, pero también social y culturalmente, que aprende por sí misma y con iniciativa emprendedora.

Mejorar el sistema poniendo énfasis en diferentes aspectos, y todos tienen cabida en este modelo. Podemos mejorar el sistema a través del análisis de la adecuación, la eficacia, la idoneidad, el impacto, la pertinencia, el rendimiento, la satisfacción y/o el seguimiento. Todos estos enfoques nos pueden aportar información útil para mejorar el sistema.

Figura 10.3 – Modelo: sentido de las evaluaciones (Esfera 1)

Fuente: elaboración propia.

La evaluación del sistema educativo también debe servir para diseñar e implementar políticas que respondan a las necesidades del propio sistema. Es lo que la literatura académica ha denominado “políticas basadas en evidencias” en el Marco Teórico. Ya advertimos que se pueden encontrar evidencias en un sentido y en el contrario, pero aquí también entra la autonomía y la independencia de los investigadores.

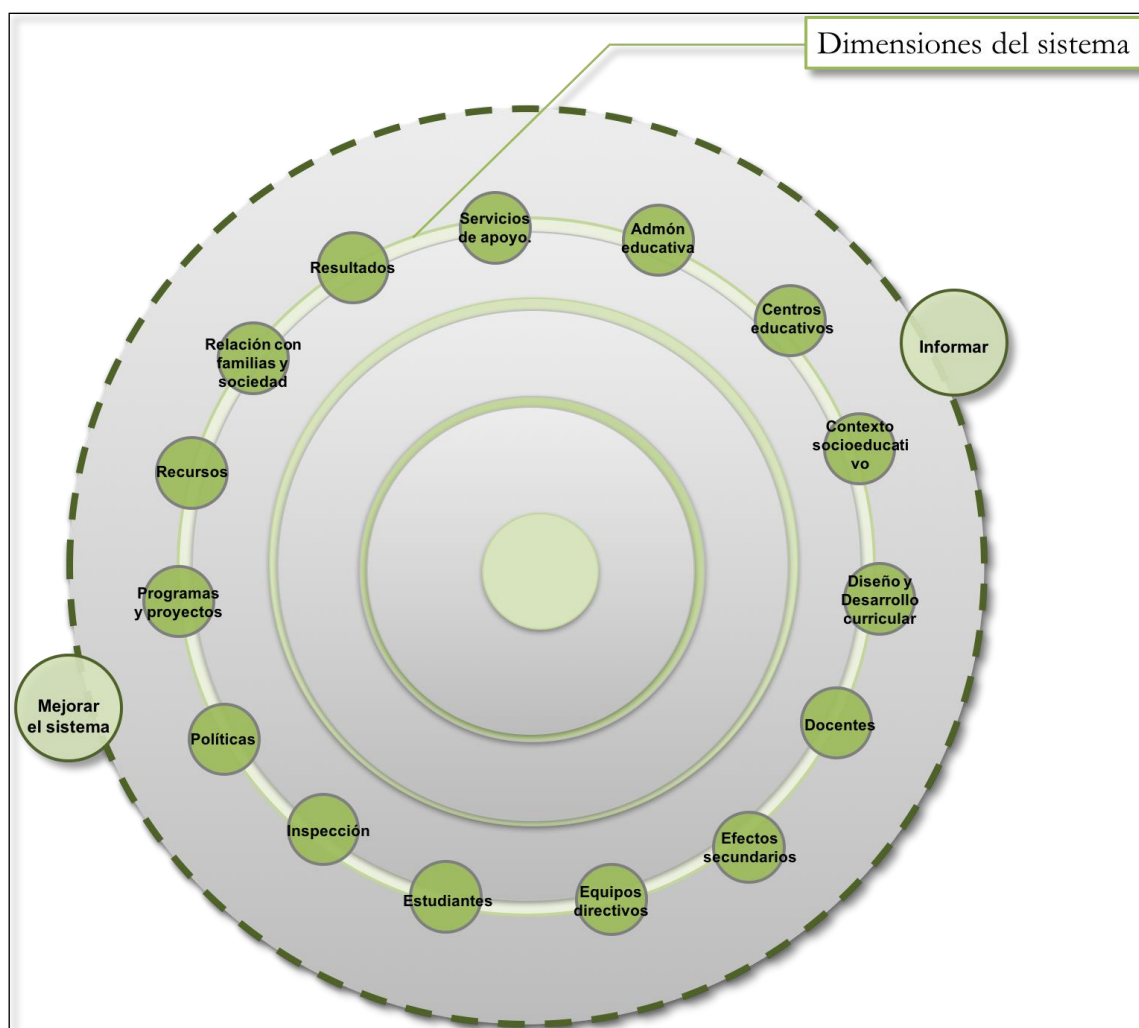
En ningún caso barajamos la posibilidad de que la elaboración de rankings, de clasificaciones, de pódiums, deba resultar de interés para la evaluación del sistema educativo. No hay muchas cosas más relativas que una posición con respecto a otro. La única comparación posible en educación debería ser con uno mismo, respecto al momento anterior. Esto es aplicable al estudiante, al docente, al centro, a la Comunidad Autónoma y al propio Estado.

10.2.2 Dimensiones

Uno de los aspectos críticos del diseño de un modelo de evaluación es el ¿qué evaluar? En un diseño de evaluación del sistema educativo las dimensiones pueden tender al infinito y podemos ir descomponiendo el sistema como una matrioska rusa hasta que nos quedemos con millonésimas partes del sistema y nos propongamos evaluar cada una de ellas a nivel sistémico. Esta propuesta no es responsable. En vez de ello, proponemos una serie de dimensiones, de componentes del sistema, que a nuestro juicio son susceptibles de ser evaluados porque su diagnóstico, su análisis y la incorporación de mejoras, puede resultar valioso para la mejora de la calidad del sistema educativo (Figura 10.3).

En este modelo vamos a desfocalizar la evaluación del sistema de la mirada al estudiante. Actualmente el estudiante es el epicentro del sistema. El estudiante sirve para evaluarlo todo, los programas, los docentes, los centros, los sistemas autonómicos, la eficacia del sistema... todo se evalúa a través de los estudiantes. Sin que España sea un modelo paradigmático de presión evaluadora sobre los estudiantes (hay otros modelos que son más violentos en este sentido), es indudable que la presión existe. En este modelo descentralizamos la presión. Esto es, se recogerá información (más adelante concretaremos cómo) del estudiante cuando sea necesario, pero también de los docentes, de los equipos directivos, de las familias, de los trabajadores de la Administración educativa, de los profesionales no educativos, incluso si se diera el caso a la sociedad en general (quizás para una evaluación sobre la satisfacción con el sistema educativo).

Un último aspecto fundamental antes de entrar en las dimensiones. En este modelo se considera esencial evaluar todas las dimensiones para tener una visión completa, integral, holística, del sistema. No podemos pretender entender un libro leyendo solamente el último capítulo, ni el Guernica mirando únicamente al caballo. Es necesario analizar todo el sistema para entenderlo. O al menos ese debe ser el objetivo final en estas políticas, que sean los recursos, la voluntad política y el contexto los que limiten nuestro objetivo, no nosotros mismos. De la misma forma que en los dibujos infantiles que tienen que ir uniendo puntos, los niños suelen adivinar qué están dibujando antes de acabar, nosotros podemos hacernos una idea de cómo está el sistema sin necesidad de profundizar en todos los aspectos, pero cuantos más puntos seamos capaces de unir mejor dibujado quedará el sistema.

Figura 10.4 – Modelo: dimensiones (Esfera 2)

Fuente: elaboración propia.

En suma, las dimensiones del sistema educativo que tendremos en cuenta son las siguientes (por orden alfabético): Administración educativa, centros educativos, contexto, diseño y desarrollo curricular, docentes, efectos secundarios, estudiantes, Inspección, políticas, programas y proyectos, recursos, relación escuela familia y escuela sociedad, resultados y los servicios de apoyo. Veamos cada uno de ellos detenidamente.

10.2.2.1 Administración educativa

La evaluación de la Administración educativa incluye el análisis de la correspondencia de los recursos humanos y de sus capacidades, la formación previa y la experiencia acumulada, con las tareas de las que son responsables y de los recursos financieros disponibles con una consideración detallada de las áreas de gasto en que se invierten.

Esta evaluación implica, asimismo, evaluar la adecuación, conocimientos y experiencia en el gobierno y la gestión de la educación, de los responsables políticos (y de sus asesores)

que asignan a los distintos puestos de gobierno en el ámbito de su competencia, así como los modos de reclutamiento de personal para la realización de dichas tareas.

Hasta el momento los políticos se han mostrado reacios a someter a sus propias Administraciones educativas a la evaluación de su eficacia y eficiencia. La evaluación de su eficacia supondría evaluar el grado en que han logrado llevar a cabo lo establecido en sus programas de gobierno y la eficiencia con la gestionan los recursos humanos y los presupuestos que tienen asignados.

Esta evaluación tendría que contar también con la estructura organizativa. Determinar si el organigrama responde a las necesidades de las políticas, al mandato político y si se ajusta a los requerimientos técnicos de las evaluaciones. Es decir, un análisis sobre su capacidad de resiliencia, su adaptabilidad al cambio, su flexibilidad organizativa y funcional.

Por último, no sería menos importante incorporar la satisfacción de los administrados, de los usuarios, de la comunidad educativa con la calidad del servicio que ofrece.

10.2.2.2 Centros educativos

Los centros educativos son los elementos del sistema que aglutinan más dimensiones en su seno: Administración educativa, docentes, estudiantes, familias, contexto, currículum, programas, servicios de apoyo... Pero a la hora de centrar su evaluación nos referiremos estrictamente a la gestión y el funcionamiento del centro. En una evaluación del centro educativo sería necesario analizar la gestión de los recursos tanto humanos como materiales y financieros. En la gestión de los recursos es fundamental detenerse en el equipo directivo (tenemos otra dimensión al respecto así que no nos detendremos ahora en ello), concretamente en el liderazgo que ejercen y si ese estilo favorece los intereses del centro. Junto con ello, la organización y el funcionamiento del centro es otro elemento importante. El clima escolar y la convivencia, aunque se pueden abordar desde otras dimensiones, en este caso es muy importante porque puede ser determinante en el éxito de los procesos de enseñanza – aprendizaje.

Por otra parte, debe ser importante tener en cuenta y examinar el contexto educativo, social, económico y cultural del centro, así como la relación que mantiene la escuela con su entorno más inmediato (localidad, familias, ciudadanos, tercer sector) y con su región (otros centros, centros de formación de profesorado, etc.).

Por último, creemos conveniente atender en esta evaluación de centros a la participación. Tanto de los diferentes colectivos en los órganos correspondientes (Consejo Escolar y comisiones, por ejemplo, la Comisión de Convivencia), como del centro en programas, proyectos e iniciativas que emanen de la Administración pública o de iniciativa

privada. Relacionado con la participación podemos analizar el grado de satisfacción de los diferentes colectivos con respecto al centro (familias, docentes, personal no docente y estudiantes).

En este momento no interesa evaluar el equipamiento del centro, ni el edificio, ni su grado de adaptación para la superación de barreras arquitectónicas para personal con movilidad reducida o discapacidades sensoriales del grado que sean. Estos aspectos son fundamentales para el correcto funcionamiento del centro, para el éxito del desarrollo integral de todos los estudiantes, incluso para que la labor de los docentes sea más eficaz, pero a nivel de sistema educativo no revierte mayor interés. Sin embargo, si se diseñase una evaluación de un centro concreto, estos aspectos tendrían que tenerse en cuenta.

10.2.2.3 Contexto

La evaluación del contexto es la que nos va a permitir dimensionar los resultados que obtengamos. El contexto es un concepto que puede resultar inabarcable y corremos el riesgo de evaluar aspectos que no ayuden a explicar los resultados. Dependiendo de qué queramos evaluar, el contexto variará y necesitaremos recoger unos u otros indicadores. En el caso que nos ocupa, en un modelo de evaluación sistémica, el contexto al que haremos referencia es el económico, político, social y cultural en el que se encuentra el sistema autonómico.

Nosotros proponemos un análisis del contexto dividido en dos partes: contexto general y contexto educativo. En primer lugar, del contexto general es importante recoger, al menos, información sobre aspectos demográficos y aspectos económicos y de bienestar. En segundo lugar, del contexto educativo, sería interesante analizar, como mínimo, la inversión en Educación, la organización de la educación y, sobre todo, el impacto de los aprendizajes. Este último, el impacto de los aprendizajes, podríamos pensar que debería ser un elemento a tener en cuenta en la evaluación de los procesos, de los resultados y, por supuesto, del impacto de las políticas educativas, y seguramente tengamos razón; por lo tanto, proponemos incorporarlo a todas las evaluaciones posibles sin ser reiterativos y siempre que nos vaya a aportar información útil.

Podríamos pensar que el diseño de la evaluación del contexto, la elección de los criterios y los indicadores concretos, debería hacerse por parte de personas que estén dentro de ese contexto, porque conocen las particularidades del mismo, pero también tendríamos que aceptar que una evaluación diseñada externamente nos va a dar una visión más aséptica y pueden proponer indicadores distintos a los que propondrán quienes están dentro del contexto. En el caso de las Comunidades Autónomas esto tiene fácil solución,

pues los expertos que diseñan las evaluaciones en las Unidades Autonómicas de Evaluación, son personas que además están dentro del contexto tanto general como educativo.

10.2.2.4 Diseño y desarrollo curricular

El diseño y el desarrollo curricular es un elemento tan sustancial de un sistema educativo que no existe la posibilidad de pasarlo por alto a la hora de evaluarlo. Sin embargo, es un trabajo hartó complicado para los técnicos. Seguramente, en este punto sea importante la colaboración de la Inspección educativa.

En cuanto al diseño curricular, a nivel autonómico, tiene sentido hacer referencia a los objetivos educativos, a los contenidos, a las competencias y a los resultados de aprendizaje previstos. Todo esto, aparecerá concretado en documentos legales como los Decretos de las etapas, y documentos pedagógicos como el proyecto educativo, el proyecto curricular, la programación general del centro y la programación de aula.

El desarrollo curricular, por su parte, se debería evaluar a través fundamentalmente de las metodologías (docente y de evaluación), pero también podríamos tener en cuenta las medidas de atención a la diversidad, los recursos didácticos, el clima del centro y aula y, por supuesto, la coordinación docente entre materias y departamentos. No es sencillo evaluar las metodologías docentes y de evaluación a nivel sistémico, somos conscientes, pero el reto técnico no debe impedir la responsabilidad con la mejora de la calidad del sistema.

10.2.2.5 Docentes

La evaluación de docentes quizás sea de las más urgentes de abordar. Es cierto que su conquista implica traspasar campos minados, pero siempre que se diseñe una evaluación con intenciones de diagnóstico y mejora, sin control ni fiscalizaciones ni lleven aparejadas recompensas, será un programa que aporte luz y soluciones a los problemas de la educación. Sin duda, la evaluación de docentes contribuirá a la mejora del sistema. Y para ello, somos conscientes, debemos contar con ellos para el diseño de un programa que les evalúe. Debemos contar también con sus sindicatos y sus organizaciones del tercer sector, así como con profesionales de reconocido prestigio que den su visión. Reconocemos que es un tema delicado, pero es tan delicado como necesario.

Esta evaluación proponemos que aborde varios aspectos del desarrollo profesional docente: la formación permanente y el desempeño docente.

La formación permanente se debería evaluar a través de los cursos recibidos en relación con las necesidades docentes detectadas previamente, los incentivos que les

ofrecen y la aplicabilidad de la formación recibida. Además, se debería evaluar las entidades e instituciones de formación permanente, las ofertas de cursos que tienen, las modalidades de formación permanente, y la satisfacción de los docentes con la formación recibida.

El desempeño docente es importante abordarlo desde varios flancos. Por una parte, la metodología docente (planificación, desarrollo y uso de recursos) en relación con el área de las asignaturas que imparte, su adecuación al desarrollo armónico de las competencias que deben ir adquiriendo los estudiantes y a la metodología de evaluación que aplique. Por otra parte, la labor de tutoría, acompañamiento y asesoramiento a los estudiantes y a las familias. Otro elemento a tener en cuenta es su identidad como docente, responder a preguntas como por ejemplo ¿cómo percibe su labor con respecto a la sociedad?, o ¿qué cree que la sociedad espera de ellos? Por último, su relación profesional con el resto del claustro, si se sienten cómodos, si se facilita su desarrollo profesional, si se generan dinámicas de colaboración y cooperación dentro del claustro.

La evaluación interna de los propios estudiantes, de las familias, de los compañeros docentes y del equipo directivo, es necesaria incorporarla a la evaluación del docente. Sólo una visión completa de su labor docente puede dimensionar correctamente sus aportaciones y sus limitaciones con respecto al sistema educativo y a sus posibles iniciativas de mejora.

10.2.2.6 Efectos secundarios

La propia existencia de los sistemas educativos, especialmente cuando son suficientemente grandes, ejerce un conjunto de efectos secundarios sobre la sociedad en la que se encuentran inmersos. Hay, al menos, tres efectos secundarios de los sistemas educativos muy relevantes y que deben tenerse en cuenta a la hora de ejercer y evaluar el gobierno de la educación, en concreto, los efectos secundarios: 1) sobre el empleo; 2) sobre la actividad económica; y 3) sobre la inclusión e integración social.

En su conjunto estos efectos secundarios, si son tenidos en cuenta adecuadamente a la hora de gobernar la educación, dan lugar a un incremento de la productividad social de los sistemas educativos, además de la productividad educativa (los resultados educativos) que originan.

En primer lugar, los sistemas educativos tienen un efecto secundario extremadamente importante en cuanto a la generación de empleo, tanto directa como indirectamente. Este efecto se materializa a través de la contratación directa de profesorado y de otro personal al servicio de los sistemas educativos, así como a través de las contrataciones de personal que

tienen que realizar las empresas que proporcionan servicios complementarios a los educativos.

En consecuencia, es importante evaluar el efecto de los sistemas educativos sobre el empleo, dado que algunas políticas dirigidas –en teoría– a la reducción del gasto educativo, a través de la reducción del número de profesores y otro personal al servicio del sistema educativo, lo que han provocado realmente, además de una menor capacidad de atención educativa a los estudiantes, es un incremento del paro –con el consiguiente incremento de los costos de los subsidios por desempleo– y una reducción de la capacidad de consumo de los afectados por las reducciones en el empleo que ha afectado negativamente a la actividad económica general.

En segundo lugar, los sistemas educativos tienen un efecto altamente significativo sobre la actividad económica, no solamente por el empleo directo e indirecto y los servicios adicionales a la educación (transporte, comedor, equipamiento y materiales escolares, actividades extraescolares, tareas de mantenimiento de los centros, etc.) que generan, sino también por la construcción y mantenimiento de las instalaciones escolares, la contribución a las arcas del Estado mediante los impuestos derivados de su actividad, así como por las actividades adicionales, escolares y extraescolares. Cuantificar y valorar el efecto que los sistemas educativos ejercen sobre la actividad económica general es relevante a la hora de evaluar los efectos secundarios que producen las políticas educativas.

En tercer lugar, los sistemas educativos también tienen un efecto altamente significativo y positivo sobre la inclusión e integración social de los alumnos provenientes de entornos sociales marginales que pueden estar aún más agravados por razones de emigración, lengua de origen o sexo. Por ello, y de modo independiente a la evaluación de los logros en términos de resultados educativos y académicos alcanzados, es importante que se valore la contribución continua del sistema educativo a la inclusión social y a la integración educativa de las poblaciones marginales de la sociedad.

10.2.2.7 Equipos directivos de los centros

Se debe considerar la dirección escolar y el liderazgo educativo como un elemento clave para la calidad de la enseñanza y para la mejora de la organización y funcionamiento de los centros. Así pues, la evaluación de la función directiva es una condición necesaria para mejorar no sólo labor de los equipos directivos, sino también la organización y funcionamiento de los centros y de sus resultados.

En este sentido, un programa de evaluación de la función directiva debería abordar, al menos, la dirección y coordinación de la actividad del centro (en especial en lo relativo a la

planificación, elaboración y desarrollo del Plan de Centro, a la gestión de los recursos humanos, materiales y económicos, al seguimiento, control y evaluación de la actividad del centro y al cumplimiento de los objetivos educativos previstos en el proyecto de dirección), la potenciación de la colaboración del centro con las familias del alumnado, con el ayuntamiento y con otras entidades que faciliten su relación con el entorno, el fomento de un clima escolar que favorezca el estudio, la dinamización de la participación –en especial en lo relativo a la coordinación de los órganos colegiados–, el fomento de la convivencia en el centro, y el desarrollo de programas de innovación, de la participación del profesorado en planes y programas educativo y las actividades de formación y de evaluación. En definitiva, evaluar la función directiva como aquella que está compuesta por un liderazgo pedagógico, un liderazgo organizativo y promueve la innovación educativa y el progreso del centro.

10.2.2.8 Estudiantes

La evaluación de los estudiantes desde un punto de vista externo es mucho más limitada que la que pueda desarrollarse dentro del aula. Externamente es complicado evaluar algo más que su rendimiento académico, su compromiso con la tarea y su participación en los órganos del centro. La evaluación del rendimiento académico es un clásico entre las evaluaciones de estudiantes, de hecho, externamente únicamente se evalúa el rendimiento. Nosotros, apostamos por una evaluación más completa del rendimiento, atendiendo a las siete competencias básicas que marca el MECD o las ocho competencias clave que propone la Unión Europea. Entendemos que el sistema de evaluación arrastra la idea del paradigma anterior de unas asignaturas más importantes que otras, pero en el paradigma competencial, todas las competencias son igual de importantes, y todas deben ser abordadas si queremos evaluar correctamente a los estudiantes.

Pero el rendimiento del estudiante es sólo un producto del sujeto, y los procesos también son importantes. En este sentido, el compromiso con la tarea, el compromiso con el estudio, es otro elemento importante a evaluar. Además, podría ser interesante analizar el estilo de aprendizaje de los estudiantes de cara, por ejemplo, a adecuarlo a las metodologías docentes o al uso de las TIC en los procesos de enseñanza – aprendizaje.

Por último, la participación de los estudiantes en el centro es otro elemento a tener en cuenta. Su grado de participación en los órganos de representación, en las iniciativas que emanen desde el centro (o desde profesores concretos) y su grado de satisfacción con la vida del centro.

10.2.2.9 Inspección

Siendo un pilar fundamental en el buen funcionamiento del sistema educativo no debemos pasar por alto su evaluación. Es necesario conocer qué están haciendo, cómo lo están haciendo, en qué están ayudando a la mejora del sistema, si son necesarias mejoras y en qué aspectos son más urgentes.

La evaluación de la Inspección educativa no es sencilla de abordar. En este caso, la propuesta se centra en comprobar el grado de cumplimiento de las funciones asignadas, y el grado de satisfacción de los centros, equipos directivos, docentes y equipos de orientación, con la labor de la inspección educativa. Sería muy interesante que la comunidad educativa valorara la labor de la Inspección y su utilidad.

Incluso, desde el punto de vista del análisis de la Administración pública, podríamos abordar aspectos desde las estructuras autonómicas y provinciales de la Inspección, hasta los procesos de selección de inspectores.

10.2.2.10 Políticas

De la misma forma que hay autores que entienden la evaluación de sistema educativo como un tipo de evaluación de programas, podríamos asumir que la evaluación del sistema educativo es ya *de facto* una evaluación de las políticas educativas. Sin embargo, desde nuestra perspectiva sistémica, es necesario atender a las políticas educativas como elementos con entidad propia.

La literatura académica es muy extensa en cuanto a evaluación de políticas públicas (Fisher, Miller & Sidney, 2006; Nagel, 2001). Podemos hablar de evaluación de la calidad de los servicios públicos, análisis de coste – beneficio, análisis de la implementación, evaluación de riesgos de la puesta en marcha de políticas, evaluación de impacto de una política educativa, etc. Son muchos los enfoques que podemos asumir en este ámbito, pero sin duda, si se abordara la evaluación de las políticas públicas en Educación se debería contar con la colaboración de la Agencia Española de Evaluación y Calidad, perteneciente al Ministerio de Hacienda y Función Pública y creada en el año 2007 bajo la denominación de Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.

10.2.2.11 Programas y proyectos

Los programas y los proyectos son una de las dimensiones más sencillas de evaluar de todo el sistema educativo. De hecho, es una realidad en muchas de las regiones españolas. En este apartado entran todas aquellas iniciativas de carácter educativo que surjan de la Administración pública. Fundamentalmente tendrán carácter externo a los centros y serán

diseñadas por la Administración y ejecutadas por los centros educativos que decidan incorporarse a ellas.

Los programas pueden ser acciones concretas a implementar en los centros, como un plan de convivencia autonómico, un plan de fomento del deporte, de la lectura, de la ciencia, de trabajo contra el acoso escolar, etc. También pueden ser planes o proyectos que tengan carácter externo a los centros, como por ejemplo una iniciativa sobre la puesta en marcha de un Observatorio de Convivencia escolar, el desarrollo de las lenguas cooficiales en el sistema (como el Marco de Educación Trilingüe del País Vasco), el acuerdo con una fundación para la formación de docentes en TIC, o la iniciativa de las Aulas de la Naturaleza. Todos estos ejemplos, y cualquiera que se implemente a nivel autonómico, debe ser evaluado tanto desde el punto de vista de su diseño, como de su implementación, su impacto en el sistema y la satisfacción de los usuarios.

Una mirada más cercana se merecen los programas y los proyectos de Atención a la diversidad. Por la importancia que tienen para garantizar el derecho efectivo a la educación de todas las personas, debería ser un compromiso con la educación, diseñar evaluaciones de seguimiento de estos programas.

10.2.2.12 Recursos

El propósito de este tipo de evaluación consiste en el análisis de cómo deben desarrollarse e implementarse los sistemas de utilización de recursos en educación para optimizar los resultados educativos, fomentar la enseñanza de calidad y promover la innovación pedagógica.

El modo más general y global para la evaluación de los recursos de los sistemas educativos se fundamenta en el análisis de la inversión en educación a través de dos tipos de indicadores fundamentales: la inversión relativa en educación (habitualmente estimada mediante el porcentaje del PIB que se invierte en educación) y la inversión absoluta en educación (es decir, la inversión en términos de valor monetario real). Estas inversiones, relativa y absoluta, se traducen fundamentalmente en inversiones concretas en recursos de personal (especialmente el profesorado, el personal de apoyo educativo y el personal de la Administración educativa) y en recursos materiales y financieros para los centros (instalaciones escolares, actividades educativas, etc.) y para los estudiantes (becas y ayudas para el estudio –materiales educativos, comedor, transporte, etc. –) y en otras actividades de apoyo y fomento de la educación.

La evaluación global de los recursos de los sistemas educativos no consta exclusivamente de la consideración del monto de recursos financieros destinados a

educación, sino que tiene también en cuenta la distribución de recursos entre niveles educativos, entre los distintos tipos de centros, entre los centros dentro de su tipo, entre las actividades educativas generales y los programas de apoyo y compensatorios, entre partidas presupuestarias, etc.

La evaluación de recursos incluye la valoración de la eficacia de la distribución, asignación y gestión de los recursos, lo que implica el tener en cuenta los gastos, el origen de los recursos, los mecanismos de distribución de los recursos, la capacidad de gestión y los mecanismos de supervisión, abarcando fundamentalmente las áreas de recursos humanos, liderazgo, personal de apoyo, recursos físicos y materiales, y los programas educativos específicos.

10.2.2.13 Relación del centro con la familia y la sociedad

Las tomas a tierra del sistema educativo son los centros, colegios e institutos en el caso de la educación básica, y es importante conocer la relación que mantienen con su entorno y con las familias. Las familias son un elemento fundamental en los procesos de enseñanza – aprendizaje y no es posible evaluarlas de manera directa, así que debemos recurrir a este tipo de evaluaciones para recoger su testimonio en el funcionamiento del sistema educativo.

La relación centro – sociedad se debería abordar tanto desde la integración de la escuela o instituto en el municipio y/o barrio (dependiendo de la extensión) como desde la participación de la sociedad en la vida del centro. Es un camino que se recorre en las dos direcciones. Sería interesante abordar aspectos como la existencia del Consejo Escolar Municipal, la colaboración con organizaciones del tercer sector, el uso de las instalaciones para proyectos municipales (fuera del horario escolar), etc. Todo esto sin perder la perspectiva del sistema educativo autonómico, sobre el que estas evaluaciones deben verter información útil y que sirva para promover procesos de mejora en estas relaciones de los centros educativos con la sociedad en la que están inmersos.

La relación centro – familias es una cuestión más delicada y más importante. La participación de las familias en el funcionamiento de los centros es un elemento crítico para el éxito de los procesos de enseñanza – aprendizaje. En primer lugar, podemos analizar qué canales habilita el centro para relacionarse con los padres, más allá de los establecidos por la normativa (consejo escolar, y asociaciones de padres y madres y alumnos), y ver cómo se articula la participación de las familias en esos canales y qué grado de satisfacción existe con respecto a la utilidad de los mismos.

La relación centro – familias incluso puede abordar la evaluación del seguimiento que las familias realizan en los estudios de sus hijos, el grado de implicación con el proceso formativo. Desde luego que la finalidad de estas evaluaciones debería encaminarse siempre a la detección de posibles áreas de mejora en los procesos escolares de enseñanza – aprendizaje y al establecimiento de mecanismos que efectivamente resuelvan los problemas detectados; en ningún caso se debe pretender orientar la educación que una familia decida dar a sus hijos. La justificación de incorporar estos procesos a la evaluación del sistema educativo se resuelve en la necesidad de coordinación que debe existir entre los docentes y los centros escolares con las familias, pues el proceso educativo no debe ser contradictorio sino complementario, y debe promoverse la buena relación e incluso complicidad entre agentes educativos para que el desarrollo del estudiante y del hijo sea armónico.

Por lo tanto, conocer la identificación de las familias con el Proyecto Educativo del centro y su implicación en las actividades del mismo, sería un elemento importante para realizar un buen diagnóstico del sistema educativo.

10.2.2.14 Resultados

Si hablamos de resultados, rápidamente nos situamos en los resultados académicos de los estudiantes. Sin embargo, los resultados de la educación abarcan un ámbito mucho más extenso que el que corresponde a los resultados de rendimiento académico, que constituye únicamente una pequeña parte de los mismos.

Por ello, la evaluación de los resultados del sistema educativo no puede reducirse a la evaluación de los resultados académicos, sino que, bajo nuestro parecer, se debe atender a la consecución de los fines del sistema educativo. En este sentido, los fines del sistema educativo vienen establecidos en el artículo 2 de la LOE (texto consolidado) y en sus respectivas legislaciones autonómicas.

En consonancia con lo expuesto, se ha extremado la utilización de la evaluación del rendimiento educativo y, especialmente, su evaluación externa, como si fuese un tipo de evaluación adecuado para todos los fines de la evaluación en educación y aplicable a todos sus niveles y ámbitos. Y, sin embargo, esto está lejos de ser riguroso metodológicamente hablando, pues por ejemplo –atendiendo al artículo 2 de la LOE–, consideramos que a través de una prueba escrita a gran escala no es posible evaluar adecuadamente “la educación en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia, así como en la prevención de conflictos y la resolución pacífica de los mismos” (art. 2c de la LOE).

Así pues, es necesario poner en marcha evaluaciones que permitan analizar el grado de cumplimiento de los fines y objetivos del sistema educativo, eficacia y eficiencia del sistema, yendo más allá de los resultados académicos de los estudiantes.

10.2.2.15 Servicios de apoyo e intervención psicopedagógica

Los servicios de apoyo pueden variar entre Comunidades Autónomas, pero todos deberían ser tenidos en cuenta a la hora de evaluar el sistema educativo. Podríamos hablar de servicios externos a los centros como los equipos psicopedagógicos (en Primaria), los centros de formación de profesorado, las asesorías pedagógicas a los centros (por ejemplo, los *berritzegunes* vascos), el Personal Técnico de Servicios a la comunidad (fundamentalmente trabajadores sociales), etc. También podríamos hacer referencia a los servicios internos de los centros como el Departamento de Orientación en el caso de los institutos y de los centros concertados que tengan integradas las etapas, los servicios de Audición y Lenguaje o Logopedia, de Pedagogía Terapéutica o incluso Fisioterapia, u otras figuras como el Auxiliar Técnico Educativo (presente al menos en el caso castellano leonés).

Todas estas figuras, y algunas otras que existirán en las realidades de cada sistema educativo autonómico, deben ser incorporadas a la evaluación del sistema, tanto desde la calidad de la prestación de sus servicios como de la satisfacción de los implicados. Diseñar programas de evaluación sobre estos servicios, conocer su situación, diagnosticar posibles áreas de mejora e implementar procesos de cambio, reestructuración, incorporación de recursos, etc., pueden ser medidas que introduzcan mayores cotas de equidad en el sistema, y esto sin duda contribuirá notablemente al incremento de la calidad en el mismo.

10.2.3 Recogida y análisis de la información

10.2.3.1 Indicadores

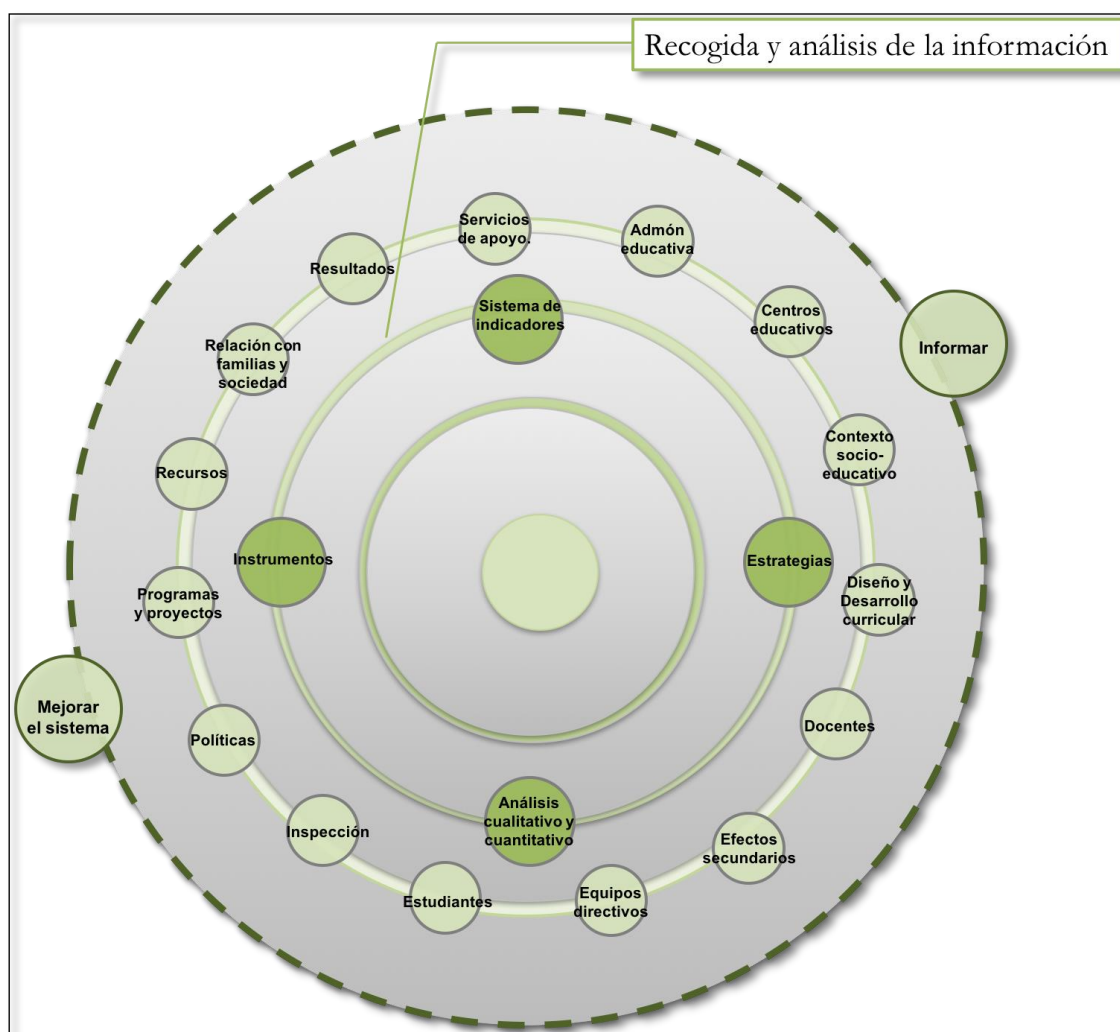
Los sistemas de indicadores son una herramienta útil para los *policymakers*, una manera de tener una visión general del sistema de una forma cómoda y rápida. Si queremos que esta herramienta sea útil en una evaluación sistémica, proponemos que la selección de los indicadores se haga con mirada de sistema, es decir, teniendo en cuenta el contexto, los elementos de entrada en el sistema, los procesos y los resultados (Figura 10.4). Cada uno de ellos podemos desglosarlo en diferentes categorías, por ejemplo, en el apartado de entrada podemos recoger indicadores de recursos y escolarización, o en el apartado de procesos podemos recoger información sobre participación, atención a la diversidad o formación permanente. Se decidan concretar de la forma que sea, es importante que exista un

equilibrio entre indicadores, sin sobredimensionar ningún tipo de indicador sobre el resto, pues todos los momentos del sistema son igualmente relevantes.

Eso sí, desde esta investigación desaconsejamos las explicaciones a los datos que emerjan de los indicadores seleccionados, pues se trataría de una visión muy poco consistente del sistema educativo. Para poder interpretar correctamente los indicadores es necesario acompañar los datos de una reflexión, de una mirada longitudinal, de otros elementos cualitativos, etc., en definitiva, de perspectivas complementarias a los datos aislados.

Además, para permitir una mirada comparada entre Comunidades Autónomas recomendamos que se elijan un mínimo de indicadores comunes, que incluso pueden emanar del INEE –más allá del Sistema Nacional de Indicadores– consensuados con las Unidades Autonómicas de Evaluación, y si las regiones quieren recoger otros indicadores que les ayuden a explicar mejor las particularidades de su sistema, bienvenidos sean.

Figura 10.5 – Modelo: Recogida y análisis de la información (Esfera 3)



Fuente: elaboración propia

Por último, creemos importante señalar que la existencia de un sistema de indicadores –por muy completo que sea– no debería sustituir los programas de evaluación, pues siempre será más completa una evaluación que una recogida de indicadores. Como ya señalamos en el Capítulo 9, si se recogen indicadores de procesos educativos como la participación en los consejos escolares, no debería ser una razón para no evaluar la participación de las familias, los docentes o los estudiantes, en otros foros o, incluso, dentro de la participación de los consejos escolares, la satisfacción de los representantes con la utilidad del consejo escolar o de los representados con el sistema de representación.

10.2.3.2 Instrumentos y estrategias de recogida de información

A la hora de diseñar una evaluación del sistema educativo, los instrumentos y las estrategias de recogida de información son elementos que se deben elegir con cautela porque van a definir el carácter de los resultados y, por lo tanto, las posibilidades de su interpretación y análisis para tomar decisiones que contribuyan a la mejora del sistema.

Existe una cierta unanimidad en la teoría de que es necesario contar con instrumentos –ceranos a las concepciones más cuantitativas del análisis de datos– y con estrategias –cercanas a las concepciones más cualitativas del análisis de datos–, porque aportan información diferente. Hay aspectos a los que se llega mejor desde una técnica cualitativa que desde una cuantitativa, y viceversa. Sin embargo, en la práctica siempre han primado los instrumentos (como cuestionarios y test) sobre las estrategias (como entrevistas, grupos de discusión o historias de vida). El problema ha residido en la limitación de los recursos para hacer frente a estrategias desde una perspectiva del sistema educativo, pues es el análisis de coste – beneficio, a juicio de los *policymakers*, ha estado muy descompensado a favor del coste.

Por otra parte, apostamos por la combinación real de ambas corrientes de análisis de la información (Figura 10.4). Las técnicas cuantitativas y las cualitativas tienen que ser capaces de coexistir y complementarse en un modelo de evaluación sistémica, pues la información que aportan no es la misma, y unas y otras pueden ayudarse a explicarse mutuamente. Las estrategias como entrevistas o grupos de discusión permiten aportar visiones, matices, explicaciones, puntos de vista diferentes a los problemas comunes. Esta riqueza no se debería perder en la evaluación del sistema. Es importante seleccionar correctamente las muestras e incluso a los informantes clave, pues ya que asumimos margen de error se debe procurar que la información sea relevante.

La incorporación de estrategias de recogida de datos de carácter cualitativo lleva aparejada la necesidad de capacitar a los evaluadores tanto en las estrategias de recogida de la información como en las técnicas de análisis de esta información.

La conveniencia de contar con estrategias hace necesario pensar posibles soluciones al coste de recursos económicos y personales. En este sentido, nosotros proponemos tender hacia evaluaciones muestrales y no censales. Las evaluaciones censales a nivel sistémico no están tan justificadas si nos van a impedir recoger información cualitativa del sistema. Por lo tanto, podemos sacrificar el carácter censal a favor de la incorporación de estrategias de recogida de información, asumiendo mayor margen de error aleatorio. Obviamente, el carácter muestral también se incorpora a los instrumentos de análisis cuantitativo, los datos también se recogerán a través de muestras y no de poblaciones.

Las evaluaciones censales pueden tener sentido en la puesta en marcha de un sistema de evaluación del sistema educativo, para recoger información de todos los implicados y así poder generar tendencias con un margen de error prácticamente nulo. Pero, una vez que tenemos las tendencias identificadas, en sucesivas evaluaciones con ir haciendo seguimiento a través de muestras (en ocasiones pueden ser más amplias e iremos reduciendo el margen de error aleatorio), puede ser suficiente. Lo mismo podremos decir del carácter anual de algunas evaluaciones, pero esto lo trataremos en el apartado de la temporalidad de las evaluaciones.

10.2.4 Difusión y uso de los resultados

10.2.4.1 Difusión de los resultados

Una evaluación no concluye con la recogida de los datos ni con el análisis e interpretación de los resultados. Estos deben difundirse para que realmente se produzca la toma de decisiones y, por lo tanto, se pongan en marcha propuestas de mejora. La difusión de los resultados es un elemento que es crítico (Figura 10.5), aunque no esté dentro del diseño metodológico.

Dependiendo del diseño del programa, de los objetivos que persigamos, la difusión se hará a través de unos canales concretos y a unos destinatarios determinados. Pero, en toda evaluación del sistema educativo, los resultados deben terminar estando disponibles para tres colectivos: los políticos (que los difundirán a la sociedad), los centros (que los trabajarán con los docentes) y las familias (que son los máximos interesados).

Está aceptado que el canal de información más apropiado para presentar los resultados de una evaluación es el informe de resultados. Este informe no tiene que contener la misma

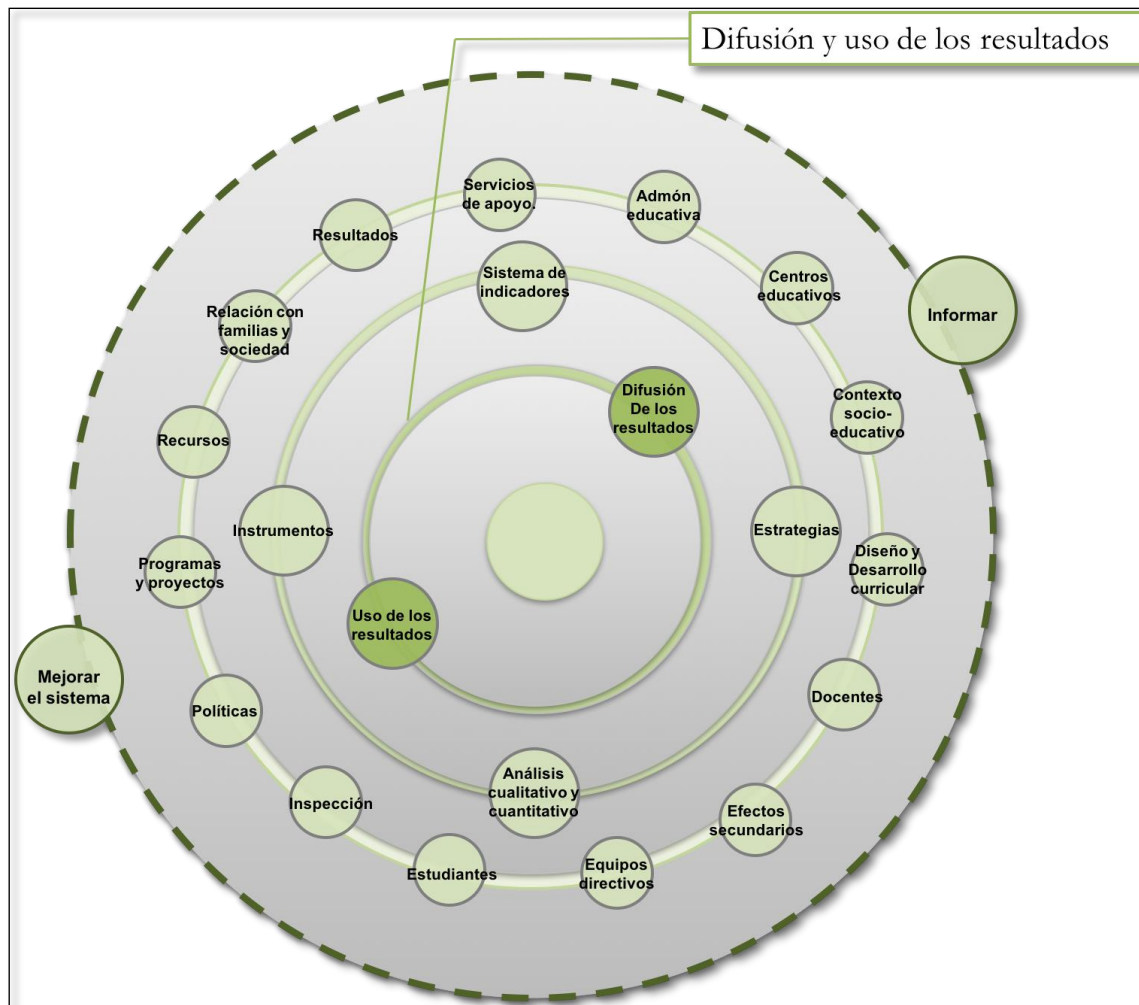
información en todos los casos y para todos los destinatarios. Hay que adaptar la información y el lenguaje, al público objetivo. Y debe ser un documento manejable en tamaño, estructura y presentación de los resultados. Las Unidades Autonómicas de Evaluación deben dedicar esfuerzos a diseñar informes sencillos sin dejar de ser rigurosos.

Por otra parte, el informe debe tener un carácter netamente informativo. La explicación de los resultados y la proposición de medidas para mejorar los resultados no deben ser labor de la Unidad Autónoma de Evaluación, sino, en primer término, de los implicados, y en último término, de los políticos y de la sociedad. En alguna ocasión muy concreta se puede justificar una interpretación de los resultados, pero siempre con la cautela de ser una interpretación parcial.

En nuestro modelo de evaluación sistémica estamos proponiendo una evaluación sinfónica del sistema, es decir, una evaluación con una única melodía, pero formada por muchas evaluaciones diferentes. Todas estas evaluaciones deben estar representadas en el informe. El informe de la evaluación del sistema educativo tiene que atender a los resultados de todas las evaluaciones parciales, pero debe mantener el carácter sistémico.

Junto con el informe es importante realizar reuniones de presentación de resultados, manteniendo la explicación y la interpretación de los mismos lejos de las intenciones de esas sesiones informativas. Estas reuniones se deben hacer con todos aquellos colectivos del sistema que se vean afectados directa o indirectamente con la evaluación –a petición expresa de ellos– y en cualquier caso se deben realizar sesiones informativas con los medios de comunicación, en el parlamento autonómico y con la sociedad interesada (sesión abierta).

Además, el informe público se debe tener disponible en los canales de información que tenga la Administración educativa, como la página web o las redes de suscripción de información que manejen. De donde ya no deberían desaparecer para facilitar la lectura longitudinal de las evaluaciones y promover el uso de estos informes por los investigadores.

Figura 10.6 – Modelo: Difusión y uso de los resultados (Esfera 4)

Fuente: elaboración propia.

10.2.4.2 Uso de los resultados

En el diseño del modelo de evaluación sistémica debemos tener en cuenta todo el proceso de evaluación, aunque en este caso pueda parecer atrevido determinar desde el mismo modelo qué uso tienen que hacer de los resultados los implicados. Sin embargo, entendemos que no hay evaluación sin toma de decisiones, así que en nuestro modelo de evaluación incluimos este apartado (Figura 10.5).

Los resultados de las evaluaciones del sistema educativo deben ser discutidos, comentados, analizados, con la comunidad educativa a través de los órganos de representación pertinentes y contando con todos los implicados: asociaciones de padres y madres, sindicatos, representación estudiantil, organizaciones de centros, servicios educativos, resto de partidos políticos, en definitiva, todos los implicados que tengan representación a nivel autonómica en el ámbito educativo.

Además, una vez consultados a todos los representantes del sistema educativo en diferentes foros, y teniendo en cuenta las reflexiones y propuestas que hayan salido, la toma de decisiones final tendrá que estar formada por los responsables de cada programa de evaluación parcial del sistema, así como los responsables políticos y técnicos de la Administración educativa (Consejería/Departamento y Unidad Autónoma de Evaluación), para que la toma de decisiones sea lo más participativa posible.

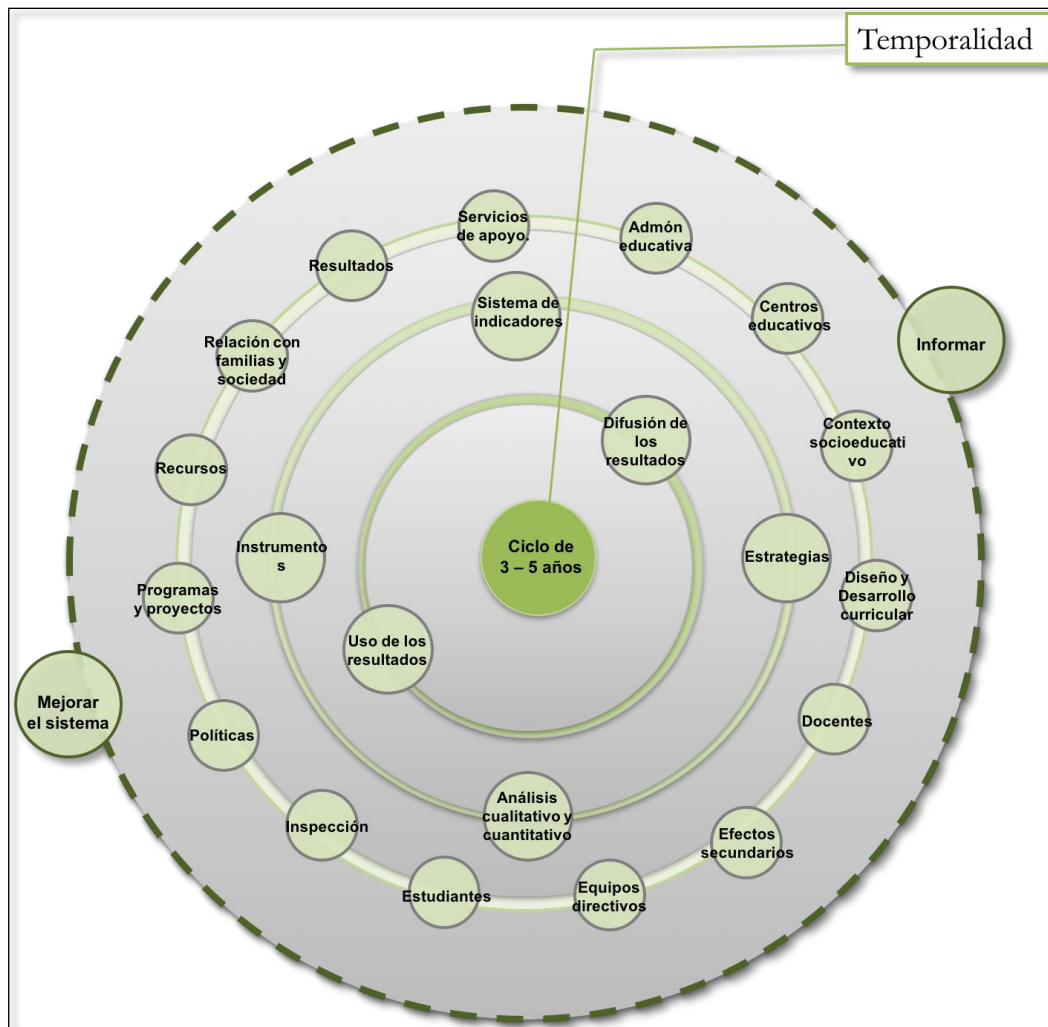
De esta forma nos aseguramos dos cosas. Por una parte, que toda la comunidad educativa esté informada del estado del sistema educativo, pueda proponer soluciones a los problemas y se sienta parte activa del proceso. Por otra parte, que las decisiones que se tomen tengan el consenso necesario para una implementación tranquila y eficaz. Es un proceso más lento, pero a cambio podemos estar ganando en paz social y cambios tranquilos.

10.2.5 Temporalidad

En este apartado nos referimos a dos aspectos. Por una parte, al momento de la recogida de datos y de la publicación de los resultados, y por otra parte, a la frecuencia con la que se realizan las evaluaciones.

En cuanto al momento de la recogida de datos y de la publicación de los resultados, existe cierta unanimidad de que no existe un momento perfecto. Ese momento perfecto dependería del objetivo de la evaluación y del objeto de la misma. Pero en cualquier caso la publicación de los resultados de las evaluaciones censales para el análisis por parte de los implicados debería llegar con suficiente tiempo como para incluir las mejoras en las acciones del siguiente curso. Las evaluaciones muestrales no obligan a esta inmediatez del desarrollo de propuestas de mejora, porque su análisis no implica directamente a nadie, pues no hay informes de resultados individuales de centros y estudiantes.

Dado el modelo que estamos planteando, es difícil que una recogida exhaustiva de datos para diferentes evaluaciones, análisis de los resultados, discusión participativa de los resultados, propuestas de mejora e incorporación de esas mejoras para el siguiente curso... permita que haya tiempo para realizarla en un curso escolar, y de ser así, la recogida de información de las evaluaciones censales tendría que hacerse en el primer trimestre. Pero este primer trimestre ha sido tradicionalmente el gran olvidado para la recogida de información. En el caso de las evaluaciones a estudiantes tenemos el hándicap añadido de que es preferible hacerlas al final del curso para que la competencia evaluada esté lo más desarrollada posible.

Figura 10.7 – Modelo: Temporalidad (Esfera 5)

Fuente: elaboración propia.

Este problema tiene una posible solución, y es la que proponemos a continuación: procurar que las evaluaciones no tengan una periodicidad anual. Si no, quizás bianual. ¿Es contradictorio pretender evaluaciones más espaciadas y al mismo tiempo promover que los resultados de una evaluación estén disponibles para incorporar las mejoras al curso siguiente? En un primer momento podría parecerlo, pero es preferible que los centros apliquen mejoras desligadas de los estudiantes y los docentes concretos de un curso (así estos también se quitan parte de la presión que las evaluaciones llevan aparejada), a que estén continuamente recibiendo evaluaciones externas. Tenemos que recordar que los centros ya realizan sus evaluaciones (algunos incluso tienen autoevaluación de docentes y autoevaluación de centro), debaten los resultados de las evaluaciones educativas y buscan constantemente mejoras para los problemas que ellos ya detectan, sin necesidad de que

intervenga la Administración. Por lo tanto, la información que les podemos ofrecer desde una evaluación externa muchas veces ellos ya la conocen, saben lo que tienen en sus centros. Esta información es más útil para la evaluación del sistema educativo que la del centro concreto. Así que, no es contradictorio, sino que fundamentalmente presentar los resultados de las evaluaciones censales en el mismo curso (y que sirvan al siguiente curso) es una deferencia con los centros más que una recomendación pedagógica.

Por otra parte, si proponemos programas de evaluación bianuales o trianuales para las diferentes dimensiones del sistema, consideramos que sería conveniente que el análisis conjunto de todas las evaluaciones se realice en un periodo más amplio de tiempo, quizás tres – cinco años (Figura 10.6). Así se podrían incorporar todas las evaluaciones parciales, y debatir sin prisa los resultados y las propuestas de mejora. De esta forma tendríamos una evaluación del sistema educativo cada tres – cinco años, periodo bastante manejable en los tiempos en los que se mueve la Educación.

En definitiva, es importante espaciar las evaluaciones porque no tiene sentido hacerlas anualmente pues el sistema no cambia de un año para otro y se sobrecarga a los centros, a los docentes, a las familias, a los estudiantes y a la propia Administración. Es un gasto de recursos y de energías que puede ser necesario en otros apartados de la evaluación sistémica. Por lo tanto, proponemos que las evaluaciones tengan una periodicidad bianual o trianual, y que la evaluación general del sistema educativo, con nuestro modelo de evaluación sistémica, sea un proceso de tres a cinco años, con participación de todos los implicados.

10.3 Síntesis del modelo de evaluación sistémica

El modelo de evaluación sistémica que acabamos de presentar pretende abarcar la evaluación del sistema educativo de la educación obligatoria a nivel autonómico. A través de un juego de esferas concéntricas repasamos todos los elementos que debe contener un modelo teórico y la relación que se establece entre estos elementos. Como ya comentamos al inicio del apartado anterior, responde a la idea de que en el sistema no hay jerarquías de importancia entre elementos, sino que todos ellos son igualmente importantes, necesarios y trascendentales, no hay contingencias. Si extraes un elemento del sistema, estás descompensando al sistema entero. Las relaciones que se establecen entre los elementos también son múltiples y circulares, sin aristas, pues se pueden combinar todo tipo de elementos y la información que obtengamos del sistema cada vez será más compleja y exacta (ver Figura 10.2).

El modelo de evaluación sistémica debe trabajar como una orquesta sinfónica. Podríamos hablar de una evaluación sinfónica en la que muchos instrumentos diferentes que tocan partituras diferentes adquieren pleno sentido en el conjunto de la melodía. Sinfonía proviene del griego y significa “fusión de sonidos”. En este modelo fusionamos todas las evaluaciones parciales, todas las combinaciones que se decidan desarrollar entre los elementos del sistema, para que el resultado final sea una única evaluación del sistema educativo con sentido propio.

El esquema completo del modelo, que ahora hemos vuelto a presentar, se refiere a los elementos que entran en juego y a las relaciones que se dan entre ellos, pero con este esquema no vemos la importancia que tienen los procesos en nuestro modelo. Así que, a continuación, presentamos un resumen esquemático de las fases por las que pasa el modelo que proponemos y que puede servir como guía para su mejor comprensión (Figura 10.8).

Figura 10.8 – Fases del proceso de implementación del Modelo



Fuente: elaboración propia

En esta figura observamos cuál es el proceso de evaluación de cualquier dimensión del sistema, desde el diseño hasta las propuestas de mejora. Además, puede servirnos para entender el proceso de la evaluación completa del sistema educativo si, a partir de la fase 4, incluimos en el proceso todos los informes de las evaluaciones parciales y contamos –tanto en el análisis como en la toma de decisiones y de propuestas de mejora– con todos los implicados o sus representantes (familias, estudiantes, docentes, centros, sindicatos, partidos políticos, administración, etc.).

10.4 Recomendaciones para el buen funcionamiento del modelo

Las recomendaciones se presentan en dos grupos. Por una parte, las referentes a la Administración educativa, todos aquellos aspectos que se deberían tener en cuenta a nivel de Administración pública para acompañar al modelo de evaluación sistémica. Por otra parte, las que hagan referencia a políticas, acciones encaminadas a apoyar, impulsar y dotar de recursos al modelo.

10.4.1 Administración educativa

El modelo de evaluación está pensado para implementarlo contando con una Administración educativa consolidada en el ámbito autonómico. Bajo nuestro punto de vista, es recomendable que la Comunidad Autónoma cuente con legislación en materia educativa, a poder ser en forma de ley y no tanto de decreto, orden o resolución. La seguridad legislativa es determinante para la protección y el desarrollo de políticas de evaluación del sistema educativo. La existencia de una ley autonómica de educación puede respaldar la creación de una institución evaluadora con cierta consistencia, de titularidad pública, y que responda a los mandatos políticos sin perder autonomía. Además, los programas concretos de evaluación también se verían beneficiados. Es importante, que la legislación se haga de forma participativa y los artículos sean consensuados.

10.4.1.1 Sentido institucional

Para el correcto desarrollo del modelo de evaluación sistémica es importante la autonomía de la entidad evaluadora. Por eso, proponemos Unidades Autonómicas de Evaluación (UAE) con carácter agencial, con presupuesto propio y altas dosis de autonomía tanto político – institucional como técnico – metodológica. La autonomía político – administrativa debe ir acompañada de una coordinación fina y engrasada con los representantes políticos, incluso se podría decir que es importante la complicidad, puesto que las políticas las definen ellos y deben confiar en el buen criterio de los profesionales de la UAE. La autonomía técnico – metodológica debe ir acompañada de la capacidad de provisión de puestos con destino definitivo en la propia institución, no únicamente a través de comisiones de servicios u otras figuras administrativas.

La finalidad, las funciones y los objetivos de la entidad evaluadora deben ser suficientemente claras y amplias como para dotarla con la versatilidad y flexibilidad necesaria para adaptar su organización interna si la evaluación del sistema así lo requiere. Esto quedará más claro a medida que vayamos concretando más recomendaciones, pero es

importante que la flexibilidad, resiliencia y versatilidad, estén claras desde la concepción de la Unidad Autónoma de Evaluación.

Además, proponemos que la función de evaluación del sistema educativo se reconozca con toda su amplitud a esta entidad evaluadora y se generen los canales necesarios para que la inspección educativa, en el ejercicio de sus competencias, colabore activamente con ella.

Por último, defendemos que la forma de gestión de un servicio público no determina en sí mismo el éxito de un tipo de políticas. Por lo tanto, no vamos a proponer que la UAE tenga personalidad jurídica propia, para que pueda contratar personal o tener un presupuesto propio, sino que consideramos que mantener la actual forma de gestión genera menos problemas que un cambio de este calibre. Eso sí, esta dependencia de la voluntad política tiene que gestionarse bien desde los órganos de gobierno y dirección de las unidades autónomas. Porque, por ejemplo, en el caso de necesitar más personal se debe modificar la Relación de Puestos de Trabajo de la Consejería y es importante que el Consejero entienda este requerimiento para que pueda negociar tanto con Hacienda como con Sindicatos esta ampliación de puestos de trabajo.

10.4.1.2 Estructura orgánica

La estructura orgánica que proponemos está formada por órganos de gobierno y dirección con carácter político y técnico. El presidente o director, debe ser una persona designada por el titular de la consejería competente en materia educativa, pero en función de su trayectoria profesional relacionada con la Educación y valorando los méritos alcanzados en su ámbito profesional, no así en su trayectoria política, aunque si existe debe tenerse en cuenta. Es importante que esta persona conozca el sistema educativo autonómico y sus particularidades. Incluso creemos importante que haya participado anteriormente en otros programas y que tenga una vinculación directa con la universidad. Además, debe poseer dotes de gestión de proyectos y de recursos humanos, así como habilidades comunicativas y de representación institucional.

En los órganos colegiados de gobierno y de dirección deben estar representados todos los departamentos o áreas de los que se compongan la estructura organizativa de la Unidad Autónoma de Evaluación, y contar con representantes de otros departamentos o áreas de la Administración educativa correspondiente que puedan resultar convenientes para la coordinación interna en el desarrollo de programas de evaluación.

Por último, consideramos importante la existencia de un Comité Científico o un órgano consultivo que haga las veces de asesor en materia de evaluación. Este Comité debe tener una composición variable (sin miembros permanentes) y debe poder contar con

expertos de reconocido prestigio, tanto de forma continuada como esporádica en función de las necesidades que tenga la Unidad Autónoma de Evaluación. De la misma forma, recomendamos que exista una vinculación directa de los miembros de dicho Comité con la universidad y la investigación educativa. Dado que en algunas ocasiones los Comités se han limitado a refrendar lo propuesto o que cuando no le ha interesado a la Administración no los ha convocado, proponemos que cualquier programa de evaluación que vaya a diseñarse e implementarse desde la Administración educativa, deba pasar el filtro de este Comité que emitirá un informe al respecto, aunque sus decisiones y recomendaciones finalmente no sean vinculantes.

10.4.1.3 Estructura financiera

El carácter público de la entidad evaluadora prácticamente obliga a que el presupuesto de esta venga determinado por el gobierno regional. El parlamento autonómico correspondiente determina la asignación presupuestaria. Ante esto no se puede hacer mucho, si no cambiamos la personalidad jurídica (algo con lo que no estamos de acuerdo). Sin embargo, el dinero puede no estar supeditado a gastarlo en determinados programas, sino que puede ser una transferencia directa a gestionar por la propia Unidad Autónoma de Evaluación. Esta autonomía en la concreción del gasto es importante para la autonomía institucional.

Por otra parte, consideramos muy importante que la financiación sea previsible y mantenida en el tiempo, es decir, que se puedan hacer proyecciones de gasto entre ejercicios presupuestarios, sin depender de si de un año para otro se van a cortar estas políticas. Si algo tienen las políticas de evaluación de sistemas educativos, y en concreto nuestro modelo que está previsto para una duración de varios años por cada evaluación completa, es la necesidad de mantener estas políticas en el tiempo, y para eso la financiación tiene que ser igualmente estable.

10.4.1.4 Estructura organizativa

Cada Unidad Autónoma de Evaluación decidirá cómo se organiza internamente, pero esta organización interna, a nuestro juicio y para el correcto desarrollo del modelo de evaluación sistémica, sería conveniente que adoptara las siguientes propuestas.

En primer lugar, tal y como apuntamos anteriormente, la organización interna de la entidad evaluadora, su organigrama, tiene que ser flexible. Debe ser capaz de cambiar y adaptarse con el tiempo a las necesidades que vayan surgiendo. La idea es que las

estructuras no se vayan quedando anticuadas y la incorporación de políticas de evaluación diferentes no les afecte en su estructura

Igualmente, en segundo lugar, los equipos de trabajo deben ser versátiles, capaces de responder a los programas, instrumentos, situaciones que puedan surgir. Formados por profesionales experimentados, con conocimientos del sistema y de las diferentes metodologías de investigación y evaluación. Capaces de diseñar tanto un programa de evaluación del impacto de un programa de lectura, como de hacer un análisis del discurso en unas entrevistas a directores extrayendo sus diferentes visiones del liderazgo pedagógico. Para esto, las UAE deben contar con un programa de formación continua de sus trabajadores que vaya ampliando sus fronteras competenciales.

En tercer lugar, y muy relacionado con el punto anterior, estas instituciones tendrían que minimizar la figura de las comisiones de servicio, y se deberían ofertar plazas a docentes con destino definitivo en la entidad evaluadora. Esta práctica ya la ha puesto en marcha el País Vasco y les ha dado bastante buen resultado. Con esta política, asimismo, reduces la interinidad en el sistema educativo, porque cada comisión de servicios genera una interinidad.

10.4.1.5 Relación con la comunidad educativa

En este caso, de la misma forma que hicimos en la investigación, diferenciamos entre la relación de la UAE con los diferentes implicados –especialmente centros, Inspección y Ministerio– y la visión –la percepción– que tienen estos tanto de la UAE como de las evaluaciones.

En el primer caso, es importante que la Administración abra canales de comunicación y participación con la comunidad educativa. Se debe involucrar al sistema en su evaluación, desde el diseño hasta el análisis de los resultados. Con respecto a los canales de comunicación, la Administración puede habilitar correos electrónicos y teléfonos en los que responder a las sugerencias, comentarios, dudas, etc., que puedan tener los implicados; también puede establecer acciones de recogida de sugerencias, en centros, en centros de formación permanente, reuniones con los sindicatos, las asociaciones profesionales, etc.

La relación con los centros, es decir, con los docentes y los equipos directivos, debe ser cordial. Debe existir voluntad bidireccional de colaboración. Unos deben entender que la evaluación es necesaria para la mejora, y otros que entrando en los centros se molesta y se corta el funcionamiento normal de ese subsistema.

La relación con la Inspección debe reconfigurarse. Actualmente la colaboración es puntual, y se comparte la información ya analizada. Es necesario que la función evaluadora

del sistema educativo sea de la UAE y sea la Inspección quien se coordine y colabore con la entidad evaluadora. Este cambio de perspectiva reside en que es la UAE la que tiene la visión general de la evaluación sistémica y es conveniente que siga siendo así. La participación de la Inspección en la evaluación del sistema es fundamental, crítica, desde el diseño hasta el análisis de los resultados, tanto a nivel de sistema como de área territorial o de centro. La participación de la Inspección debe ser activa, no únicamente a través de la presencia de sus dirigentes en los órganos de decisión de la entidad evaluadora, sino que se debe contar con inspectores en todo el proceso evaluador.

La relación de las Unidades Autonómicas de Evaluación con la Administración central, más allá de las contingencias políticas circunstanciales o estratégicas que enfrenten a las administraciones, debe ser cordial y de trabajo coordinado en la esfera técnica de cada administración. Es importante que la información fluya en los dos sentidos y se compartan recursos, sobre todo humanos, siempre que se dispongan de las condiciones para ello.

En cuanto a la percepción de la comunidad educativa y de la sociedad en general de la UAE y de las propias evaluaciones, es necesario trabajar para introducir la cultura de la evaluación en el sistema educativo. Una evaluación tal y como nosotros la entendemos y proponemos en el modelo no es en ningún momento dañina para la comunidad educativa, sino todo lo contrario. La evaluación viene a ayudar al sistema para mejorarlo. Es necesario evaluar y no es un peligro ni una amenaza, es una herramienta que está al servicio del sistema para intentar modernizarlo y hacerlo prosperar. Esa cultura evaluadora se debe trabajar desde todos los ámbitos posibles, desde la publicación de informes con información útil, hasta las evidencias que manifiesten nítidamente que las evaluaciones mejoran el sistema. Los centros tienen que perder el miedo a las evaluaciones, sentirse cómodos con ellas, y para ello es fundamental que se perciba la meta clara de mejorar el sistema, lejos del control, la rendición de cuentas o la fiscalización del trabajo de nadie.

10.4.2 Políticas

Las recomendaciones sobre políticas, iniciativas, acciones concretas, pretenden ser sugerencias para el mejor funcionamiento del modelo de evaluación sistémica. Quizás no haya una relación directa, causa – efecto, o el impacto no sea inmediato, pero todas tienen como objetivo último el éxito del modelo y, por lo tanto, la mejora de la calidad educativa. Hemos estructurado este apartado en orden decreciente de niveles administrativos de responsabilidad y competencia para desempeñar la política propuesta.

10.4.2.1 Coordinación entre administraciones

En primer lugar, es tan evidente como necesario una mejor coordinación entre niveles de gobierno. Actualmente el Ministerio se coordina con las administraciones educativas únicamente para el desarrollo de las políticas que él impulsa, pero no coordina el trabajo autonómico que promueven las administraciones regionales.

Por otra parte, sería igualmente interesante que se creara un espacio de debate y de puesta en común, en el que las CCAA pudieran compartir sus experiencias, y facilitar el intercambio de información y buenas prácticas. Los espacios que actualmente existen no facilitan esta fluidez de las políticas autonómicas porque, como mostramos en la investigación, existe un amplio desconocimiento del trabajo del resto de Comunidades Autónomas. Estos espacios también se podrían aprovechar para la coordinación con algunas políticas, aprovechamiento de recursos humanos y materiales, metodológicos y de análisis de resultados, incluso estrategias para la difusión de los resultados.

10.4.2.2 Programas ministeriales con financiación finalista

El Ministerio debe generar programas con financiación finalista. Lo que dentro del Ministerio se conocen como “programas federales” y que técnicamente son los Programas de Cooperación Territorial. Actualmente, y sin pormenorizar, la financiación de las políticas educativas consiste en una aportación autonómica del 95% y del MECD en un 5%. Dentro de este 5% estatal, pueden enmarcarse programas con financiación finalista, es decir, programas en este caso de evaluación de dimensiones determinadas o con metodologías concretas, que se financien a nivel autonómico si la Comunidad Autónoma se decide a implantarlo en su territorio. Es una manera eficaz, ha funcionado con otros programas como el PROA (Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo), de fomentar la evaluación de elementos del sistema que actualmente no se estén evaluando o de implantar metodologías alternativas.

10.4.2.3 Planes generales de evaluación

Las administraciones autonómicas y concretamente las Unidades Autonómicas de Evaluación, deberían impulsar planes generales de evaluación. Documentos en los que se plasmen las evaluaciones previstas para los próximos cinco años, es decir, el ciclo que según nuestro modelo de evaluación sistémica debería durar una evaluación completa del sistema educativo. De esta forma, se podría estructurar mejor la asignación de recursos, el calendario de recogidas de información, la coordinación con otros departamentos o áreas, la formación de los técnicos, la participación de los centros, los docentes y los equipos

directivos desde el inicio de proceso, etc. Contar con un plan general de evaluación, solo genera certidumbre y seguridad en el sistema educativo. Este plan debe ser público y se debe asegurar su difusión a todos los estamentos del sistema autonómico de educación obligatoria.

10.4.2.4 Unidades de asesoramiento pedagógico

Aprendiendo de políticas autonómicas que están teniendo un impacto claramente positivo en la calidad del sistema, creemos apropiada la creación de unidades de asesoramiento en el sistema, a imagen y semejanza de los berritzegunes vascos. Más allá de la labor de la Inspección educativa – a la que muchas veces la asesoría pedagógica es algo a lo que no pueden aspirar, pues sus labores más apremiantes les impiden la calma y la continuidad que requiere el asesoramiento pedagógico –, es interesante crear un cuerpo de asesores pedagógicos que trabajen de cerca con los centros, los docentes y los equipos de orientación educativa.

Estos profesionales serían muy importantes en el desarrollo de planes de mejora que puedan surgir a partir de los resultados de las evaluaciones parciales. No tendrían una relación directa con la evaluación del sistema, pero sí pueden ser uno de los servicios de apoyo al sistema que saque mayor rendimiento a estas evaluaciones. Eso sí, los coordinadores o dirigentes de estos asesores a nivel autonómico, deberían formar parte de los órganos de decisión de la UAE y de las comisiones que se creen para el diseño, el seguimiento y el análisis de los resultados de las evaluaciones parciales y del sistema.

Su trabajo se debería coordinar con la Inspección educativa, con la Unidad Autonómica de Evaluación y con los centros. Este trabajo a cuatro creemos que sería gratamente beneficioso para la mejora de la calidad del sistema educativo.

10.4.2.5 Planes de formación de los trabajadores de las UAE

Un modelo de evaluación sistémica tan ambicioso como el que proponemos requiere de unos técnicos formados y actualizados. La incorporación de metodologías cualitativas a los programas de evaluación requiere de una formación sobre estrategias de recogida de información y de análisis de la información. Una de las dificultades que presentan las metodologías cualitativas es que, parafraseando a Bisquerra, los evaluadores participan de la evaluación y son el principal instrumento de medida: filtran la realidad de acuerdo con su propio criterio y le dan sentido, la interpretan (Bisquerra, 2012, p. 278). Desde el momento en el que existe interpretación, se exige formación del intérprete, del técnico.

Estos planes de formación pueden tener varios enfoques. Por una parte, puede consistir en la invitación de un experto externo a la Administración, quizás de la universidad, puede que incluso algún miembro del Comité Científico pueda responsabilizarse de ella. Por otra parte, puede ser una formación impartida por un técnico de otra administración autonómica o incluso del Ministerio. Por último, puede ser que un miembro de la propia Unidad Autonómica de Evaluación pueda formar a sus iguales en el manejo de alguna estrategia, instrumento o programa informático de análisis.

Si tenemos un plan general de evaluación, organizar la formación es más sencillo y se pueden generar planes de formación anual de cursos de corta duración en los que se vayan estudiando las metodologías que posteriormente tendrán que desarrollar en la evaluación del sistema educativo.

Pero estos planes de formación no tienen que enfocarse únicamente a las metodologías de evaluación, sino que podría también incorporar cursos sobre estrategias de difusión exitosa de la información para que se entienda bien y llegue correctamente a los implicados. Introducir lógicas de marketing y publicidad en la difusión de resultados, o incluso para ir incorporando la cultura evaluativa al sistema educativo.

El diseño de los planes de formación tendría que contar también con la participación de los implicados y que los trabajadores de las UAE pudieran solicitar la incorporación de algunos cursos sobre temas que a ellos les interesen o sobre los que hayan detectado necesidades de formación.

10.4.2.6 Estabilidad de los trabajadores

Ya señalamos esta recomendación al referirnos a la autonomía técnico – metodológica, pero en este punto es importante desarrollarla.

Si bien es cierto, como ya hemos comentado anteriormente, que la forma de gestión de un servicio público no garantiza nada en sí misma, sí que consideramos positivo para el buen funcionamiento de la UAE y para el éxito del modelo de evaluación sistémica que los trabajadores adscritos a la entidad evaluadora, aunque sean contratados por la Consejería, tengan estabilidad en su puesto de trabajo. Esto requiere que la figura de las comisiones de servicio no sea la tónica habitual, y se generen puestos definitivos para estos organismos. De esta forma se logra un doble objetivo: propiciamos la estabilidad de los trabajadores en su puesto de trabajo y eliminamos interinidad en el sistema. Esto último es una consecuencia directa, porque con las comisiones de servicio se genera un puesto de interino en la plaza que queda vacante. Si generamos un destino definitivo en la entidad evaluadora, estás generando un destino definitivo en el centro educativo correspondiente.

10.4.2.7 Aprovechamiento de la información

Está siendo una constante en todas las recomendaciones e incluso dentro del modelo y no podíamos dejar de decirlo con el peso específico de un apartado: la información debe fluir entre departamentos de la misma Consejería y entre administraciones.

Entre departamentos de la misma Consejería fundamentalmente entre la Inspección Educativa y la Unidad Autonómica de Evaluación, pero también con las Direcciones Generales de Recursos Humanos, de Programas, de Innovación, de Centros Educativos, etc. En el caso de las Comunidades con Delegaciones Provinciales también tiene que fluir la información entre ellas.

Entre administraciones educativas, entre unidades autonómicas de evaluación, actualmente fluye de manera informal y por cercanía entre técnicos, que coinciden en reuniones que organiza el Ministerio; pero no existen canales formales para intercambio de buenas prácticas, de experiencias, de planificación conjunta de acciones, de aprovechamiento de recursos, etcétera. Se deberían crear espacios de reflexión, debate, puesta en común y coordinación entre administraciones territoriales.

10.4.2.8 Difusión de las evaluaciones

Ya advertímod anteriormente de la conveniencia de dar difusión al Plan General de Evaluación que, siguiendo el modelo, tendrá una duración de tres a cinco años.

Otro elemento a tener en cuenta, y que consideramos importante para el éxito del programa de evaluación sistémica que se diseñe, es la publicación del Marco de Evaluación previo a la realización de la misma. Un documento en el que se detalle dónde se enmarca esta evaluación, qué proceso se seguirá, la metodología escogida, cuándo se hará la recogida de información y cuándo se presentarán los resultados, cómo se van a difundir, etc. Toda esta información debería estar disponible en los canales de información que maneje la Administración educativa.

Junto con esta acción previa a la implementación es importante también diseñar estrategias de difusión de los resultados parciales (en comparación con lo previsto en el Marco de Evaluación) y, por supuesto, del resultado final conjunto de la evaluación sistémica. Estos resultados, junto con las propuestas de mejora (y sería conveniente presentar también compromisos políticos con estas propuestas) se deberían publicitar en una sesión informativa, a poder ser a la que asistan también los medios de comunicación, conjunta de los responsables políticos y técnicos de las evaluaciones del sistema educativo. En esta sesión se presentarían los resultados más importantes y las principales acciones de mejora.

10.5 Palabras finales

La propuesta de modelo de evaluación sistémica que acabamos de presentar es resultado de la investigación llevada a cabo en esta tesis. Esperamos que sirva para contribuir a la mejora de la educación mediante su desarrollo e implementación, pero también a través del debate, la difusión y la crítica al mismo.

Si se lograra este propósito, será motivo de orgullo. Si no se lograra, esperamos que al menos haya servido para suscitar preguntas y respuestas alternativas a los desafíos que actualmente tienen, en general, los sistemas educativos nacionales y, en particular, los autonómicos.

BIBLIOGRAFÍA

Referencias bibliográficas

- ACCUEE (2014). *Plan Estratégico ACCUEE 2014 – 2016*. Santa Cruz de Tenerife: ACCUEE.
- ACCUEE (2015). *Memoria de Actividades 2015*. Santa Cruz de Tenerife: ACCUEE.
- Acebal, A. M. (2005). Aspectos a ser tenidos en cuenta en un plan de evaluación de la calidad educativa a nivel nacional. *Revista Iberoamericana de Educación*, 35(2). Recuperado de: <http://rieoei.org/deloslectores/827acebal.pdf>
- Acebedo, J. A. (2005). TIMSS y PISA. Dos proyectos internacionales de evaluación del aprendizaje escolar en Ciencias. *Revista Eureka sobre Enseñanza y Divulgación de las Ciencias*, 2 (3), 282 – 301.
- Adams Jr., J. E., & Hill, P. T. (2006). Educational *accountability* in a regulated market. *Peabody Journal of Education*, 81(1), 217-235. DOI: 10.1207/S15327930pje8101_10
- Adams, P. y Townsend, D. (2006). School system evaluation: A generative approach. *International Electronic Journal for Leadership in Learning*, 10 (6). Recuperado de: <http://iejll.journalhosting.ucalgary.ca/iejll/index.php/iejll/article/view/606/268>
- Afonso, A. J. (1999). Las políticas contemporáneas y la evaluación educativa en Portugal. *Revista de Educación*, 319, 135–153.
- Afonso, A. J. (2009). Políticas educativas e *accountability* em educação: Subsídios para um debate iberoamericano. *Sísifo: Revista De Ciências Da Educação*, (9), 57-70.
- AGAEVE (2014). *Balance de Gestión Curso 2013 – 2014*. Sevilla: Junta de Andalucía – Consejería de Educación.
- AGAEVE (2015). *Balance de Gestión Curso 2014 – 2015*. Sevilla: Junta de Andalucía – Consejería de Educación.
- Agbo, S. A. (2002). Decentralization of First Nations Education in Canada: perspectives on Ideals and Realities of Indian Control of Indian Education. *Interchange*, 33 (3), 281 – 302.
- Agranoff, R. (2004). *Estados Unidos de América*. Documento de Trabajo – Proyecto Sostres 2003 – 2004. Observatorio de la Evolución de las Instituciones – Universitat Pompeu Fabra. Recuperado de: http://www.upf.edu/obsei/_pdf/doc_sostres_usa_-es.pdf.
- Ahearn, E. M. (2000). *Educational accountability: A synthesis of the literature and review of a balanced model of accountability. final report*. Project FORUM. Alexandria: National Association of State Directors of Special Education.
- Ahlin, A. y Mork, E. (2007). Effects of decentralization on school resources. *Economics of Education Review*, 27, 276 – 284.
- Ahlquist, R., Gorski, P. y Montaña, T. (2011). *Assault on kids: How hyper-accountability, corporatization, deficit ideologies, and ruby payne are destroying our schools*. New York: Peter Lang.
- Albi, E.; González – Páramo, J. M. y Zubiri, I. (2000). *Economía Pública I y II*. Barcelona: Ariel.

- Alexiadou, N. (2007). The Europeanisation of Education Policy: researching changing governance and “new” models of coordination. *Research in Comparative and International Education*, 2 (2), 102 – 116.
- Alkin, M. C. (1969). Evaluation theory development, *Evaluation comment*, 2, 2 – 7. Recuperado de: <http://web.ics.purdue.edu/~rfrisbie/Professional/Dissertation/FrisbieDissertation7Bibliography.pdf>
- Álvarez – López, G. (2015). La Educación Comparada más allá de la REEC: análisis bibliométrico de la disciplina en las cinco revistas españolas afines de más impacto entre 1995 y 2014. *Revista Española de Educación Comparada*, 25, 19 – 45.
- Amrein, A. L. y Berliner, D. C. (2002). High-stakes testing and student learning. *Education Policy Analysis Archives*, 10(18). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v10n18.2002>
- Amrein, A. L. y Berliner, D. C. (2003). The effects of high-stakes testing on student motivation and learning. *Educational Leadership*, 60(5), 32-38.
- Angulo, J. F. (1992). El caballo de Troya. Calidad de la enseñanza y tecnocracia. *Cuadernos de Pedagogía*, 206, 62-67.
- Appadurai, A. (1996). *Modernity at large: cultural dimension of globalization*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Arbós, A. (2003). Hacia un modelo sistémico de evaluación del sistema educativo. *Revista Iberoamericana de Educación*. Recuperado de: <http://ricoei.org/deloslectores/416Arb-os.pdf>.
- Aróstegui, J.L. y Martínez Rodríguez, J.B. (2008). *Globalización, Posmodernidad y Educación. La calidad como coartada neoliberal*. Sevilla: Akal.
- Arroyo Gil, A. (2006). *El federalismo alemán en la encrucijada*. Madrid: Ed. Centro de Estudios Constitucionales.
- Arroyo Gil, A. (2009). *La reforma constitucional del federalismo alemán. Estudio crítico de la 52.ª Ley de modificación de la Ley Fundamental de Bonn, de 28 de agosto de 2006*. Colección Con(textos). Barcelona: Instituto de Estudios Autonómicos.
- Astiz, M. F.; Wiseman, A. W. y Baker, D. P. (2002). Slouching towards Decentralization: consequences of globalisation for curricular control in National Education Systems. *Comparative Education Review*, 46 (1), 66 – 88.
- Au, W. y Tempel, M. B., (2012). *Pencils down: Rethinking high-stakes testing and accountability in public schools (First ed.)*. Milwaukee: Rethinking Schools.
- Bacolod, M., DiNardo, J., & Jacobson, M. (2009). Beyond incentives: Do schools use accountability rewards productively? *Journal of Business & Economic Statistics*, 30 (1), 149 – 163.
- Báez, B. (2007). Evaluación institucional: disciplina y retórica en la antepenúltima oleada de reformismo educativo a gran escala. *Tempora*, 10, 183 – 213.
- Baiker, K. (2005). The spillover effects of state spending. *Journal of Public Economics*, 89 (1 – 2), 529 – 544.
- Baker, E. (2009a). From Usable to Useful Assessment Knowledge and Evaluation. *Estudios sobre Educación*. 16, 37-54.

- Baker, E. (2009b). Consideraciones de validez prioritaria para la evaluación formativa y de rendición de cuentas. *Revista De Educación*, (348), 91-110.
- Ball, S. (2013). Performatividad y fabricaciones en la economía educacional: rumbo a una sociedad performativa. *Pedagogía y Saberes*, 38, 103 – 113.
- Ball, S. (2014). Globalización, mercantilización y privatización: tendencias internacionales en Educación y Política Educativa. *Education Policy Analysis Archives*, 22 (41). Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n41.2014>
- Ball, S. (2003). Profesionalismo, gerencialismo y performatividad. *Revista Educación y Pedagogía*, XV (37), 87 – 104.
- Bandalos, D. L. (2004). Can a teacher-led state assessment system work? *Educational Measurement: Issues and Practice*, 23(2), 33-40.
- Barankay, I. y Lockwood, B. (2006). Decentralization and the productive efficiency of government: Evidence from Swiss cantons. *Journal of Public Economics*, 91, 1197 – 1218.
- Bas, A. (2002). Does a school make a difference? perceptions of an "effective school". *European Educational Research Journal*, 1(3), 429-444.
- Bas, J. M. (2005). La descentralización territorial de la educación. En J. Gairín (coord.) *La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?* (pp. 135 – 176). Madrid: CISSPRAXIS.
- Batista, S. (2011). Educational Decentralization and School Autonomy: For An Analysis Of Portugal Educational System In A Comparative Perspective. En ICERI *4th International Conference of Education, Research and Innovation* (pp. 1040 – 1049). Recuperado de: <http://library.iated.org/view/BAT-ISTA2011EDU>.
- Bauman, Z. (1998). *Globalization: the human consequences*. Columbia: Columbia University Press.
- Bausela, E. (2003). Metodología de la Investigación Educativa: el Modelo CIPP. *Revista Complutense de Educación*, 14 (2), 361 – 376.
- Beck, U. (2000). *What is globalization?* Cambridge: Polity Press.
- Behn, R. D. (2003). Rethinking *accountability* in education: How should who hold whom accountable for what? *International Public Management Journal*, 6(1), 43-73.
- Béland, D. y Lecours, A. (2007). Federalism, Nationalism and Social Policy Decentralization in Canada and Belgium. *Regional & Federal Studies*, 17 (4), 405 – 419.
- Benavidez, V. (2010). Las evaluaciones de logros educativos y su relación con la calidad de la educación. *Revista Iberoamericana de Educación*, 53, 83 – 96. Recuperado de: <http://rieoei.org/rie53a04.pdf>.
- Benveniste, L. (2002). The political structuration of assessment: Negotiating state power and legitimacy. *Comparative Education Review*, 46(1), 89-118.
- Bereday, G. Z. F. (1968). *El Método Comparativo en Pedagogía*. Madrid: La Muralla.
- Berkhout, S. J. (2005). The decentralisation debate: thing about power. *Review of Education*, 51, 313 – 327.

- Berryhill, J., Linney, J. A., & Fromewick, J. (2009). The effects of education *accountability* on teachers: Are policies too-stress provoking for their own good? *International Journal of Education Policy & Leadership*, 4(5), 1–14.
- Bertalanffy, L. von (1969). *General System Theory: Foundations, Development, Applications* (Revised Edition). New York: George Braziller Inc
- Betebenner, D. W., Howe, K. R., & Foster, S. S. (2005). On school choice and test-based accountability. *Education Policy Analysis Archives*, 13(41). Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v13n41.2005>
- Bhagwati, J. (2007). *In defense of globalization: with a new afterword*. Oxford: Oxford University Press.
- Birenbaum, M., Breuer, K., Cascallar, E., Dochy, F., Dori, Y., Ridgway, J. (2006). *A learning integrated assessment system. EARLI position paper*. Recuperado de: http://www.earli.org/position_papers.
- Bisquerra, R. (coord.) (2004). *Metodología de la investigación educativa*. Madrid: La Muralla.
- Blanch, J. (2011). Descentralización y autonomía en el sistema educativo en España. El caso de Catalunya. *Italian Journal of Sociology of Education*, 2, 11 – 30.
- Bloch F. y Zenginobuz, U. (2011). *Oates' Decentralization Theorem with Household Mobility*. Cahier 2011-28. Recuperado de: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/hal-00657823/document>.
- Bloom, B. S. (1969). Some theoretical issues relating to educational evaluation. En R. W. Tyler (Ed.), *Educational evaluation: New roles, new means. 68th Yearbook of the National Society for the Study of Education, Part II* (pp. 26–50). Chicago: University of Chicago Press.
- Bloom, B. S., Hastings, J. T. y Madaus, G. F. (1971) . *Handbook on formative and summative evaluation of student learning*. New York: MacGraw Hill.
- Bolívar, A. (2003). “Si quiere mejorar las escuelas, preocúpese por capacitarlas”. El papel del rendimiento de cuentas por estándares en la mejora. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 7(1-2), 75-89.
- Bolívar, A. (2016). ¿Cómo puede la evaluación institucional contribuir para mejorar la escuela? *Estudos em Avaliação Educacional*, 27 (65) 284 – 313.
- Bonal, X. (2009). La educación en tiempos de globalización. ¿quién se beneficia? *Educação & Sociedade*, 108(30), 653 – 671.
- Bonal, X., Rambla, X., Calderon, E. y Pros, N. (2005). *La descentralización educativa en España. Una mirada comparativa a los sistemas escolares de las Comunidades Autónomas*. Estudis 18. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer.
- Bonal, X., Tarabini, A. y Verger, A. (comp.) (2007). *Globalización y Educación. Textos fundamentales*. Buenos Aires: Miño y Dávila.
- Bonnet, G. (ed.) (2002). *The assessment of pupils' skills in English in eight european countries*. Brusselss: European Network of Policy Makers for the Evaluation of Education Systems.
- Booth, T. y Ainscow, M. (2002). *Index for inclusion (2 ED). Developing leaning and participation in schools (2ªed)*. Manchester: CSIE.

- Bordas, M. I. y Cabrera, F. A. (2001). Estrategias de evaluación de los aprendizajes centrados en los procesos. *Revista Española de Pedagogía*, 218, 25 – 48.
- Boston, C. (2001). *The Debate over National Testing*. *ERIC Digest*. Recuperado de: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED458214.pdf>
- Bourdieu, P. (1988). *Cosas dichas*. Buenos Aires: Gedissa.
- Boyd, D., Lankford, H., Loeb, S., & Wyckoff, J. (2008). The impact of assessment and accountability on teacher recruitment and retention: Are there unintended consequences? *Public Finance Review*, 36(1), 88-111. doi:10.1177/1091142106293446
- Bradbury, A. (2013). Education policy and the 'ideal learner': Producing recognisable learner-subjects through early years assessment. *British Journal of Sociology of Education*, 34(1), 1-19.
- Bray, M. (2003). Control of education: issues and tensions in centralisation and decentralization. En R. Arnove y C. A. Torres (Eds), *Comparative education: the dialectic of the global and the local* (pp 201 – 222). Lanham: MD, Rowman and Littlefield.
- Bray, M. (2004). Other fields and Ours: Academic Discourse and the Nature of Comparative Education. *Comparative and International Education Review*, 4, 61 – 83.
- Bray, M. y Mukundun, M. (2003). *Management and governance for EFA: is decentralisation really the answer?* (2004/ED/EFA/MRT/PI/11). Recuperado de <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.561.7102&rep=rep1&type=pdf>
- Brewer, D. J., Killeen, K. M., & Welsh, R. O. (2013). The role of politics and governance in educational accountability systems. *Education Finance and Policy*, 8(3), 378-393. doi:10.1162/EDFP_a_00102
- Brown, D.J. (1991). *Decentralization: The Administrator's Guidebook to School District Change*. Thousand Oaks, California: Corwin Press.
- Brüsemeister, T. (2002). Myths of efficiency and the school system: Observed at the levels of interaction, organisation and society. *European Educational Research Journal*, 1(2), 234-255.
- Bulle, N. (2011). Comparing OECD educational models through the prism of PISA. *Comparative Education*, 47 (4), 503 – 521.
- Burbules, N. y Torres, C. A. (2001). Globalización y Educación. *Revista de Educación*, n° extraordinario, 13 – 29.
- Burbules, N. y Torres, C. A. (eds.) (2000). *Globalization and Education: Critical Perspectives*. Londres: Routledge
- Burgess, R. (1997). Fiscal reform and the extension of basic health and education coverage. En C. Colclough (Ed.), *Marketising education and health in developing countries*. (pp 307–346). Londres: Clarendon Press.
- Burki, S. J.; Perry, G. E.; Dillinger, W. R.; Griffin, C.; Gutman, J.; Rojas, F.; Webb, S; y Winkler, D. (1999). *Más allá del centro. La descentralización del estado*. Washington: Banco Mundial.
- Caballero, Á., Manso, J., Matarranz, M. y Valle, J. M. (2016). Investigación en Educación Comparada: pistas para investigadores noveles. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 39, 39 – 56.

- Caldwell, B. J. (2009). Centralisation and Decentralisation in Education: a New Dimension to Policy. En J. Zajda y D. T. Gamage (eds.), *Decentralisation, School-based Management and Quality, Globalisation, Comparative Education and Policy Research vol. 8.* (pp. 53 – 66). Dordrecht: Springer.
- Caldwell B. J. (2008). Re-imagining the self-managing school. *Educational Management Administration Leadership*, 36 (2), 235 – 252. DOI: 10.1177/1741143207087775
- Calero, J. y Bonal X. (1999). *Política educativa y gasto público en educación. Aspectos teóricos y una aplicación al caso español.* Barcelona: Pomares – Corredor.
- Calero, J. y Choi, A. (2012). La evaluación como instrumento de política educativa. *Presupuesto y Gasto Público*, 67, 29 – 42.
- Calvo, B.; Zorrilla, M. M.; Tapia, G. y Conde, S. L. (2002). *La supervisión escolar de la educación primaria en México: prácticas, desafíos y reformas.* Paris: IIEP – UNESCO.
- Candia, A. N. (2004). Razones y estrategias de la descentralización educativa: un análisis comparado de Argentina y Chile. *Revista Iberoamericana de Educación*, 34. 179 – 200.
- Cano, E. (1998). *Evaluación de la calidad educativa.* Madrid: La Muralla.
- Cariola, M.L., Cares, G. y Rivero, R. (2008). Sistemas de evaluación como herramientas de políticas. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 1(1), 64 – 78.
- Carney, S. (2010). Reading the Global. Comparative Education at the End of an Era. En M. Larsen, *New thinking in Comparative Education. Honouring Robert Cowen.* (pp. 125 – 142) Rotterdam: Sense Publishers.
- Carnoy, M. (1999). *Globalization and educational reform: what planners need to know.* Paris: IIEP – UNESCO.
- Carnoy, M. y Loeb, S. (2002). Does External Accountability Affect Student Outcomes? A Cross-State Analysis. *Education Evaluation and Policy Analysis*, 24 (4), 305 – 331.
- Carrasco, A. (2008). Investigación en efectividad y mejora escolar: ¿nueva agenda? *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 6(4), 5-23.
- Carvalho – Pontón, M. (2010). Eficacia escolar: antecedentes, hallazgos y futuro. *Magis. Revista Internacional de Investigación en Educación*, 3, (5), 199-213.
- Casanova, M. A. (2004). *Evaluación y calidad de centros educativos.* Madrid: La Muralla.
- Castillo, S. y Gento, S. (1995). Modelos de evaluación de programas educativos. En A. Medina y L.M. Villar (1995). *Evaluación de programas educativos, centros y profesores* (pp. 25 – 69). Madrid: Universitas.
- Castro, M. (coord.) (2012). *Elogio a la pedagogía científica. Un “liber amicorum” para Arturo de la Orden Hoř.* Madrid: Grafidridma.
- Castro, M. y Gaviria, J. L. (2009). La evaluación educativa desde la perspectiva del valor añadido. *ESE. Estudios Sobre Educación*, 16, 147 – 166.

- Castro, M. y Navarro, E. (2012). ¿Qué hay tras la evaluación de sistemas educativos? Indicadores y claves técnicas. En Manzanares, A. (coord.) *Temas educativos en el punto de mira*. (pp. 81 – 118). Las Rozas: Wolters Kluwer España
- Chapman, C., Armstrong, P., Harris, A., Muijs, D., Reynolds, D. y Sammons, P. (Eds.). (2012). *School effectiveness and school improvement research: Challenging the orthodoxy?* Londres: Routledge.
- Chapman, C., Muijs, D., Reynolds, D., Sammons, P. y Teddlie, C. (2013). *International Handbook of educational effectiveness research*. Londres: Routledge.
- Chavarría, X. y Borrel, E. (2002). *Calidad en educación*. Barcelona: Edebé
- Chavarría, X. y Borrel, E. (2013). *Evaluación de centros para la mejora de la calidad*. Barcelona: Ed. Horsori.
- Cheng, Y. C. y Mok, M. M. C. (2008). What effective classroom? towards a paradigm shift. *School Effectiveness and School Improvement*, 19(4), 365-385. doi:10.1080/09243450802535174
- Cid, A. (2002). Los centros educativos desde la perspectiva de los indicadores educativos. *Innovación Educativa*, 12, 89 – 107.
- CIDE (1986). *Examen de la política educativa española por la OCDE*. Madrid: MEC.
- CIDE (1988). *Evaluación Externa de la Reforma Experimental de las Enseñanzas Medias (I)*. Madrid: MEC.
- CIDE (1990). *Evaluación Externa de la Reforma Experimental de las Enseñanzas Medias (II)*. Madrid: MEC.
- CIDE (1992). *Evaluación Externa de la Reforma Experimental de las Enseñanzas Medias (III)*. Madrid: MEC.
- Cohen L. y Manion L. (1990). *Métodos de investigación educativa*. Madrid: La Muralla.
- Cohen, E.G. (1976). Problems and prospects of teaming. *Educational Research Quarterly*, 1(2), 49-63.
- Coll, C. y Martín, E. (2006). Vigencia del debate curricular. Aprendizajes básicos, competencias y estándares, *Revista PRELAC*, 3 (3), 6 – 27.
- Coll, C., Martín, E. y Onrubia, J. (2001). La evaluación del aprendizaje escolar: dimensiones psicológicas, pedagógicas y sociales. En C. Coll, J. Palacios y A. Marchesi (coords.) *Desarrollo psicológico y educación. Vol II. Psicología de la educación escolar*. (pp. 549-572). Madrid: Alianza.
- Colom, A. J. (1979). *Sociología de la educación y teoría general de sistemas*. Barcelona: Oikos – Tau Ediciones.
- Colom, A. J. (2001). Evaluación de políticas educativas. *Educació i Cultura*, 14, 11-31.
- Comisión Europea (1997). *Informe Económico Anual, 1997*. European Economy nº 63. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea (2000). *European Report on the quality of School Education*. Bruselas.

- Comisión Europea (2012). *First European Survey on Language Competences. Final Report*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea (2015). *JCR Science and Policy Report. Teaching Practices in Primary and Secondary Schools in Europe: Insights from Large-Scale Assessments in Education*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Consejería de Educación (2015). *Sistema Andalúz de Indicadores de la Educación. Edición 2015*. Sevilla: Junta de Andalucía – Consejería de Educación – Unidad de Estadística y Cartografía.
- Consejo Escolar del Estado (2000). *Informe sobre el estado y situación del sistema educativo (Curso 1999-2000)*. Madrid, MEC.
- Consell Superior d'Avaluació del Sistema Educatiu (2015.) *Evaluación del programa Filosofía 3/18*. Documents nº 20. Barcelona: Departament d'Ensenyament.
- Cowen, R. y Kazamias, A. M. (eds.) (2009). *International Handbook of Comparative Education*. Dordrecht: Springer).
- Cox, K. R. (ed.) (1997). *Spaces of globalization: reasserting the power of the local*. Nueva York: Guilford.
- Creemers, BPM. (1994). *The effective classroom*. London: Cassell.
- Creemers, BPM. and Kyriakides, L. (2012). *Improving quality in education: Dynamic approaches to school improvement*. Oxford: Routledge.
- Creemers, BPM. y Kyriakides, L. (2008). *The dynamics of educational effectiveness. A contribution to policy, practice and theory in contemporary schools*. Oxford: Routledge.
- Creemers, BPM., Kyriakides, L. y Antoniou, P. (2013). A dynamic approach to school improvement: Main features and impact. *School Leadership and Management*, 33(2), 114-132. doi:10.1080/13632434.2013.773883
- Creemers, BPM., Kyriakides, L. y Sammons, P. (Eds.). (2010). *Methodological advances in educational effectiveness research*. London: Routledge.
- Creemers, BPM., Stoll, L. Reezigt, G. y ESI Team (2007). Effectiveness school improvement – Ingredients for success: the results of an International Comparative Study of Best Practice Case Studies. En Townsed, T. (ed.), *International Handbook of School Effectiveness and Improvement*. (pp. 825 – 838). Dordrecht: Springer.
- Cronbach, L. J. (1982). *Designing evaluations of educational and social programs*. San Francisco: Jossey Bass.
- Crooks, T. J., Kane, M.T., y Cohen, A.S.(1996). Threats to the Valid Use of Assessments. *Assessment in Education*, 3(3), 265 – 286. <http://dx.doi.org/10.1080/0969594960030302>
- Cruz, L. A. (1999). Hacia un concepto de globalización. *Revista Contaduría y Administración*, 195, 31 – 48.
- Cueto, C. de (2001). La organización territorial del Estado Austriaco: ¿un caso de regionalismo o federalismo unitario? *Revista de Estudios Regionales*, 60, 111 – 129.
- Cueto, S. (2006). Desarrollo de políticas educativas basadas en evidencias y uso de la información empírica por tomadores de decisiones. *Revista Iberoamericana sobre Calidad*,

- Eficacia y Cambio en Educación* 2006, 4 (1). Recuperado de: <http://www.rinace.net/arts/vol4num1/editorial.htm>
- Cummings, W. y Riddell, A. (1994). Alternative policies for the finance, control and delivery of basic education. *International Journal of Education Research*, 21(8), 751–776.
- Currie – Knight, K. (2012). Education, Decentralization and The Knowledge Problem: a hayekian case for decentralized education. *Philosophical Studies in Education*, 43, 117 – 127.
- Cussó, R. y D'Amico, S. (2005). From development comparatism to globalization comparativism: Towards more normative international education statistics. *Comparative Education*, 41(2), 199-216.
- Dale, R. (1998). *Evaluation Frameworks for Development: Programmes and Projects*. New Delhi: Sage Publications.
- Dale, R. (1999). Specifying globalization effects on national policy: a focus on mechanisms. *Journal Education Policy*, 1(14), 1 – 17.
- Dale, R. (2000). Globalisation and education: demonstrating a “common world educational culture” or a “locating globally structured” educational agenda? *Educational Theory*, 50, 427 – 448.
- Dale, R. y Robertson, S. (2007). New arenas of education governance. Reflections and directions. En Martens, K., Rusconi A. y Leuze, K., *New Arenas of Education Governance. The impact of International organizations and Markets on Educational Policy Making*. (pp. 217-228). Nueva York: Palgrave MacMillan.
- Darder, P. y Gairín, J. (2005). Prólogo. En J. Gairín (coord.), *La descentralización. ¿Una solución o un problema?* (pp. 5 – 10). Madrid: CISSPRAXIS.
- Darling – Hammond, L. (2007). Race, inequality and educational *accountability*: the irony of ‘No Child Left Behind’. *Race Ethnicity and Education*, 10 (3), 245 – 260.
- Darling – Hammond, L. (2001). *El derecho de aprender. Crear buenas escuelas para todos*. Barcelona: Ariel.
- Darling-Hammond, L. y Ascher, C. (1991). *Creating accountability in big city schools* (Urban Diversity Series No. 102). New York: National Center for Restructuring Education, Schools, and Teaching.
- Daugherty, R. (2008). Reviewing national curriculum assessment in Wales: how can evidence inform the development of policy? *Cambridge Journal of Education*, 38 (1), 73 – 87.
- Daun, H. (2007). *School Decentralization in the Context of Globalizing Governance. International Comparison of Grassroots Responses*. Dordrecht: Springer.
- Daun, H. y Siminou, P. (2008). Decentralisation and Market Mechanisms in Education – Examples from Six European Countries. En J. Zajda y D. T. Gamage (eds.), *Decentralisation, School – based Management and Quality, Globalisation, Comparative Education and Policy Research*, vol. 8. (pp. 77 – 101). Berlin: Springer.

- Davies, M., & Elliott, S. N. (2012). Inclusive assessment and *accountability*: Policy to evidence-based practices. *International Journal of Disability Development and Education*, 59(1), 1-6. doi:10.1080/1034912X.2012.654932
- Davies, P. (2004). *Is evidence – based goverment posible? 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium*. Washington D.C. Recuperado de: http://www.sandycampbell.com/sc/K-TC_Module_1_files/KTC%20Module%201%20-%202.3b%20%20Davies%202004.-pdf
- Orden, A. de la (1997). Evaluación y optimización educativa. En H. Salmerón (Ed.), *Evaluación educativa*. (pp. 13-28). Granada: Grupo Editorial Universitario.
- De Miguel, C. (coord.) (2011). *La evaluación como proceso sistemático para la mejora educativa*. Madrid: MECD.
- DeBoer, J. (2012). Centralization and Decentralization in American Education Policy. *Peabody Journal of Education*, 87 (4), 510 – 513.
- Delors, J. (coord.) (1996). *La educación encierra un tesoro. Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el Siglo XXI*. Paris: UNESCO.
- Deming, E. (1989). *Calidad, productividad y competitividad*. Madrid: Díaz de Santos.
- Departament d'Ensenyament (2014). *Memòria del Departament d'Ensenyament 2014*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Departamento de Educación (2010). *Proceso de Experimentación del Marco de Educación Trilingüe. Documento Marco 2010*. Bilbao: Departamento de Educación – Gobierno Vasco.
- Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura (2014). *Heziberri 2020. Marco del Modelo Educativo Pedagógico*. Bilbao: Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura – Gobierno Vasco.
- Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura (2016). *Plan de Mejora del Sistema Educativo de la CAPV. Basado en la equidad hacia la excelencia. Heziberri 2020*. Bilbao: Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura – Gobierno Vasco.
- Diamond, J. B. (2012). Accountability policy, school organization, and classroom practice: Partial recoupling and educational opportunity. *Education and Urban Society*, 44(2), 151-182. doi:10.1177/0013124511431569
- Diestro, A. (2011). *La Dimensión Europea en la Educación. Análisis comparado de su desarrollo en perspectiva supranacional* (Tesis doctoral). UPSA, Salamanca.
- Díez, E.J. (2007). *La globalización neoliberal y sus repercusiones en la educación*. Barcelona: El Roure.
- Díez, P. (coord.) (2009). *Nuevas funciones de la evaluación*. Madrid: MECD.
- Donaldson, S. I. y Scriven, M. (2003). *Evaluating social programs and problems: Visions for the new millennium*. Mahwah: Erlbaum.
- Dorn, S., & Ydesen, C. (2014). Towards a comparative and international history of school testing and accountability. *Education Policy Analysis Archives*, 22(115). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22.1913>

- Drake, F. D. y Nelson, L. R. (2002). *Teaching about federalism in the United States*. ERIC Digest. Recuperado de: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED464892.pdf>
- Driscoll, D., Halcoussis, D., & Svorny, S. (2008). Gains in standardized test scores: Evidence of diminishing returns to achievement. *Economics of Education Review*, 27(2), 211-220. doi: <http://dx.doi.org/10.1016/j.econedurev.2006.10.002>
- Dufaux, S. (2012). *Assessment for Qualification and Certification in Upper Secondary Education: A Review of Country Practices and Research Evidence*. OECD Education Working Papers, n° 83. Paris: OECD.
- Dumay, X., Cattonar, B., Maroy, C., & Mangez, C. (2013). The local institutionalization of *accountability* in education: Network and bureaucratic modes of implementation. *Rise*, 2(2), 99-141.
- Duru – Bellat, M. (2013). Desde el atractivo poder de los datos de pisa a las desilusiones del benchmarking. ¿desafío a la evaluación de los sistemas educativos? *Profesorado, Revista de Currículum y Formación de Profesorado*, 17, (2), 93 – 104.
- Dyer, C. y Rose, P. (2005). Decentralisation for educational development? An editorial introduction. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 35 (2), 105 – 113.
- Edmonds, R. (1979). Effective Schools for the Urban Poor. *Educational Leadership*, 37(1), 15-24.
- Egido, I. (2014). Veinte años de educación comparada en España: un repaso a las publicaciones del periodo 1994 – 2014. *Revista Española de Educación Comparada*, 24, 125 – 151.
- Eisner, E. W. (1976). Educational connoisseurship and criticism: their form and functions in educational evaluation, *Journal of Aesthetic Education*, 10, 3 – 4, 135 – 150.
- Elliott, G. y Greateorex, J. (2002). A fair comparison? the evolution of methods of comparability in national assessment. *Educational Studies*, 28(3), 253-264.
- Elmore, R. F. (2003). Salvar la brecha entre estándares y resultados. El imperativo para el desarrollo profesional en educación. *Profesorado. Revista de Currículum y Formación del Profesorado*, 7 (1 – 2), 9 – 48. Recuperado de: <https://www.ugr.es/~recfpro/rev71-ART1.pdf>
- Elmore, R. F. (2002). The Price of accountability. Want to improve schools? Invest in the people who work in them. *Results*, 1 (6).
- Elwood, J. (2013). Educational assessment policy and practice: A matter of ethics. *Assessment in Education: Principles, Policy and Practice*, 20(2), 205-220
- Erk, J. (2008). *Explaining Federalism. State, society and congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*. New York: Rotulledge.
- Ertl, H. (2006). Educational standards and the changing discourse on education: the reception and consequences of the PISA study in Germany. *Oxford Review of Education*, 32 (5), 619-634.
- Escudero, J. M. (2010). Evaluación de las políticas educativas: Cuestiones perennes y retos actuales. *Fuentes. Revista de la Facultad de Ciencias de la Educación*, 10, 8 – 31.

- Escudero, T. (1997). Enfoques modélicos y estrategias en la evaluación de centros educativos. RELIEVE, 3(1). Recuperado de: http://www.uv.es/RELIEVE/v3n1/RELIEVEv3n1_1.htm
- Estefanía, J. L. y López, J. (2003). *Evaluación externa del centro y calidad educativa*. Madrid: Editorial CCS.
- Eurydice (2004). *Evaluación de los centros de enseñanza obligatoria en Europa*. Madrid: Eurydice Unidad Española.
- Eurydice (2010). *Pruebas nacionales de evaluación del alumnado en Europa: objetivos, organización y utilización de resultados*. Madrid: Ministerio de Educación – Secretaría General Técnica.
- Eurydice (2015). *Assuring Quality in Education. Policies and Approaches to School Evaluation in Europe*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurydice (2015). *The Structure of the European Education Systems 2015/16: Schematic Diagrams*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Faubert, V. (2009). *School Evaluation: Current Practices in OECD Countries and a Literature Review*. OECD Education Working Papers, n° 42. Paris: OECD.
- Feldfeber, M. y Ivanier, A. (2003). La descentralización educativa en Argentina: el proceso de transferencia de las instituciones de formación docentes. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 8, (18), 421 – 445.
- Fernández González, N. (2015). PISA como instrumento de legitimación de la LOMCE. *Revista Bordón*, 67 (1), 165 – 178.
- Fernández Sierra, J. (coord.) (2002). *Evaluación del rendimiento, evaluación del aprendizaje* (1st ed.). Tres Cantos: Ediciones Akal .
- Fernández, T. (2010). Cuatro hipótesis sobre la institucionalización de la evaluación educativa en américa latina: El uruguay en mirada comparada. *Revista Iberoamericana De Evaluación Educativa*, 3(3), 90-114.
- Ferrer, F. (2002). *La Educación Comparada actual*. Madrid: Ariel.
- Ferrer, F. (coord.) (2006). *Percepciones y opiniones desde la comunidad educativa sobre los resultados del proyecto PISA*. Madrid: MECD – CIDE.
- Ferrer, G. (2006). *Sistemas de evaluación de aprendizajes en América Latina. Balance y desafíos*. Santiago de Chile: PREAL.
- Ferreres, V.S. y González Soto, Á. P. (2006). *Evaluación para la mejora de los centros docentes: Construcción del conocimiento*. Las Rozas: Wolters Kluwer Educación.
- Fierro, C., Tapia, G. y Rojo, F. (2009). *Descentralización educativa en México. Un recuento analítico*. México D. F.: OCDE.
- Figlio, D. N., & Getzler, L. S. (2002). *Accountability, ability and disability: Gaming the system*. Working Paper N° 9397. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Films, D. (1998). La descentralización educativa en Argentina: elementos para el análisis de un proceso abierto. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 10, 150 – 172.

- Fisher, F.; Miller, G. J. & Sidney, M. S. (Eds.) (2006). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (Public Administration and Public Policy). Florida: Routledge.
- Flick, U. (2012). *Introducción a la investigación cualitativa*. Colección Investigación Cualitativa. Madrid: Morata.
- Flick, U. (2014). *La gestión de la calidad en Investigación Cualitativa*. Colección Investigación Cualitativa. Madrid: Morata.
- FMI (1997). *Perspectivas de la economía mundial*. Washington: FMI.
- Foshay, A.W., Thorndike, R.L., Hotyat, F., Pidgeon, D.A. y Walker, D.A. (1962). *Educational achievements of thirteen-year-olds in twelve countries: Results of an international research project, 1959–1961*. Hamburg: UNESCO Institute for Education.
- Freire, P. (1997). *A la sombra de este árbol*. Barcelona: El Roure.
- Freitag, M. y Schlicht, R. (2008). Educational Federalism in Germany: Foundations of Social Inequality in Education. *Governance*, 22 (1), 47 – 72. DOI: 10.1111/j.1468-0491.2008.01421.x
- Freitag, M. y Schlicht, R. (2009). Educational Federalism in Germany: Foundations of Social Inequality in Education. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 22 (1), 47 – 72.
- Frémont, J. (2004). *Canada*. Documento de Trabajo – Proyecto Sostres 2003 – 2004. [Observatorio de la Evolución de las Instituciones – Universitat Pompeu Fabra. Recuperado de: http://www.upf.edu/obsei/_pdf/doc_sostres_ca_es.pdf.
- Frías del Val, A. S. (2004). *Política educativa y normativa curricular de las administraciones educativas: la problemática de las enseñanzas mínimas y comunes*. (Tesis doctoral dirigida por Manuel de Puelles Benitez). Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Friedman, T.L. (2000). *The Lexus and the Olive Tree: understanding globalization*. New York: Picador.
- Froemel, E. J. (2009). La efectividad y la eficacia de las mediciones estandarizadas y de las evaluaciones en educación. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 2 (1), 11 – 28.
- Froemel, E.J. (2006). Los estudios internacionales del rendimiento y los países en vías de desarrollo: participación, resultados y relevancia. *Revista de Educación*, (nº extraordinario), 131 – 152.
- Fuhr, C. (1997). *The German Education System since 1945. Outlines and Problems*. Bonn: Ed. Inter Naciones – Goethe Institut.
- Furhman, S. H. (1999). *The new accountability*. Philadelphia: Center for the Study of Teaching and Policy. Recuperado de: http://www.cpre.org/images/stories/cpre_pdfs/rb27.pdf
- Fullan, M. (2006). *Change Theory. A force for school improvement*. Centre for Strategic Education Seminar Series Paper N° 157. Recuperado de: <http://www.michaelfullan.ca/media/13396072630.pdf>
- Fuller, B., Henne, M. K., & Hannum, E. (2008). *Strong states, weak schools: The benefits and dilemmas of centralized accountability*. Bingley: Emerald.

- Fundación FOESSA (2014). *VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Gagnon, A. G. (1998). *Quebec y el federalismo canadiense*. Madrid: CSIC.
- Gairín, J. (coord.) (2005). *La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?* Madrid: CISSPRAXIS.
- Galiani, S.; Gertler, P. y Schargrodsky, E. (2008). School decentralization: helping the good get better, but leaving the poor behind. *Journal of Public Economics*, 92, 2106 – 2120.
- Galindo, J. (2014). *La urna rota*. Madrid: Politikon.
- Galtung, J. (1971). A Structural Theory of Imperialism. *Journal of Peace Research*, 8 (2), 81 – 117.
- García – Pérez, J. I. e Hidalgo, M. (2014). *Evaluación de PROA: su efecto sobre el rendimiento de los estudiantes*. Documento de Trabajo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa.
- García – Ruíz (2011). Impacto de la globalización y el postmodernismo en la epistemología de la Educación Comparada. *Revista Española de Educación Comparada*, 20, 41 – 80.
- García Cabrero, B. (2010). Modelos teóricos e indicadores de evaluación educativa. *Sinéctica*, 35, 1 – 17.
- García García, M. (2000). Evaluación y calidad de los sistemas educativos. En González Ramírez, T. (coord.). *Evaluación y gestión de la calidad educativa. Un enfoque metodológico*. (pp. 227 – 267). Málaga: Aljibe.
- García Garrido, J. L. (1996). *Diccionario europeo de la educación*. Madrid: Dykinson.
- García Garrido, J. L. (1996). *Fundamentos de Educación Comparada*. (3ª ed.). Madrid: Dykinson.
- García Garrido, J. L. (2005). Centralización y descentralización en los sistemas educativos. En Gairín, J. (coord.), *La descentralización educativa. ¿Una solución o un problema?* (pp. 29 – 84). Madrid: CISSPRAXIS.
- García Garrido, J.L. y García Ruíz, M.J. (2005). *Temas candentes de la educación en el siglo XXI*. Madrid: Ediciones Académicas.
- García Sánchez, E. (2003). *La evaluación de programas de reforma educativa en España*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Complutense de Madrid – Servicio de Publicaciones
- García Sánchez, E. (2004). La institucionalización de la evaluación educativa no universitaria en España. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 30 – 31, 29 – 40. Recuperado de: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view-&path%5B%5D=372>
- García Sánchez, E. (2011). *Evaluación de políticas y reformas educativas en España (1982-1992): Tres experiencias de metaevaluación* (1ª ed.). Madrid: INAP.
- Gargallo, B. (1994). Algunas consideraciones en torno a la evaluación del sistema educativo y a lo que ésta comporta. *Teoría de la Educación. Revista Interuniversitaria*, 6, 221-236.
- Gargallo, B. (2003). Un modelo de evaluación del sistema educativo. *Revista Española De Pedagogía*, 61 (224), 33 – 59.

- Garza de la Serna, J. M. (2004). *México*. Documento de Trabajo – Proyecto Sostres 2003 – 2004. [Observatorio de la Evolución de las Instituciones – Universitat Pompeu Fabra. Recuperado de: http://www.upf.edu/obsei/_pdf/doc_sostres_mex_es.pdf.
- Gaviria, J. L. y Tourón, J. (2000). Reflexiones en torno a la evaluación de los sistemas educativos: un concepto dinámico de eficacia. En Jornet, J. M. y Ramos, G. (coords.), *Problemas de la medición y evaluación educativas. Estándares e indicadores para analizar la realidad educativa*. (pp. 227 – 246). Valencia: Universitat de Valencia. Recuperado de: <http://www.uv.es/gem/archivos/med.pdf>
- George, S. y Wolf, M. (2003). *La globalización neoliberal: a favor y en contra*. Barcelona: Anagrama.
- Gibbs, G. (2012). *El análisis de datos cualitativos en Investigación Cualitativa*. Colección Investigación Cualitativa. Madrid: Morata.
- Gibton, D. y Goldring, E. (2001). The Role of Legislation in Educational Decentralization: The Case of Israel and Britain. *Peabody Journal of Education*, 76 (3 – 4), 81 – 101.
- Giddens, A. (1990). *The Consequences of Modernity*. Stanford: University Press.
- Gil Traver, F. (2001). Los indicadores como herramientas de evaluación en el campo de la educación. *Red Mediterránea. BIE. Evaluación de Reformas. Jornada*, 41 – 46. Madrid: ANECA.
- Gil, G. (2017). *La Evaluación educativa*. Monografía no publicada. Madrid
- Gil, G. y Alabau, I. (1997). *Evaluación de la calidad en la enseñanza escolar. Proyecto Piloto Europeo*. Madrid: INCE.
- Gimeno Sacristán, J. (1988). *El currículum: una reflexión sobre la práctica*. Madrid: Morata.
- Giroux, H. (2003). *Pedagogía y política de la esperanza. Teoría, cultura y enseñanza. Una antología crítica*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Gobantes, J. M. (2001). Evaluación para la mejora de la calidad educativa: Planteamiento y estudio de la metodología de un caso. *RIE. Revista Investigación Educativa*, 19(1), 83 – 104.
- Gómez Ruiz, M. A. (2008). ¿Cómo se participa en la evaluación de programas? análisis de tres enfoques de evaluación y de participación. *Tavira*, 24, 77 – 97.
- González López, I. (2004). Modelos de evaluación de la calidad orientados a la mejora de las instituciones educativas. *XXI. Revista De Educación*, 6, 155 – 169
- González, M. (2014). *La enseñanza de las lenguas extranjeras en España y Holanda. Un estudio comparado*. (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Gorard, S. (2010). Serious doubts about school effectiveness. *British Educational Research Journal*, 36(5), 745–766.
- Gorard, S. (2011). Doubts about school effectiveness exacerbated – by attempted justification. *Research Intelligence*, 114, 26. Recuperado de: <https://www.bera.ac.uk/-/researchers-resources/publications/spring-2011>
- Gouvias, D. (2007). The “Regulatory” State and the use of “independent” agencies as Legitimising Mecanisms of Educational Reform. *Research in Comparative and International Education*, 2 (4), 297 – 312.

- Granovzky, M. (2003). La evaluación como fetiche. En UNESCO, *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de la calidad educativa* (pp. 97 – 110). Buenos Aires: IIPE – UNESCO.
- Gregory, E. R. y Kaufman, D. (2010). *Education and Federalism: the role for the Federal Government in Education Reform*. The Loyola University Chicago – Childlaw and Education Institute Forum. Recuperado de: http://www.luc.edu/media/lucedu/law/centers/c-childlaw/childed/pdfs/2010studentpapers/Erin_Gregory.pdf
- Grossi, R.J., Siqueira, B. y Correa, R. (2014). The cost of educational effectiveness: Evidence from financing basic education in brazil. *International Journal of Management Education*, 12 (2), 151 – 166. <http://doi.org/10.1016/j.ijme.2014.03.007>
- Guba, E. G. y Lincoln Y. S. (1989). *Fourth generation evaluation*. California: SAGE.
- Hallinger, P., Heck, R. H., & Murphy, J. (2014). Teacher evaluation and school improvement: An analysis of the evidence. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 26(1), 5-28. doi:10.1007/s11092-013-9179-5
- Hansen, H. F. (2005). Choosing evaluation models. A discussion on evaluation design. *Evaluation*, 11 (4), 447 – 462.
- Hanson M. (1997). *La descentralización educacional: problemas y desafíos*. PREAL. Recuperado de http://www.oei.es/reformaseducativas/descentralizacion_educacional_problemas-desafios_hanson.pdf.
- Hanson, E. M. (2000). *Democratization and Educational Decentralization in Spain: A Twenty Year Struggle for Reform*. Country Studies: Education Reform and Management Publication Series. Washington D.C.: World Bank.
- Hanushek, E. A. y Luque, J. A. (2003). Efficiency and equity in schools around the world. *Economic of Education Review*, 22, 481 – 502.
- Hanushek, E. A., y Raymond, M. E. (2001). The confusing world of educational accountability. *National Tax Journal*, 54(2), 365-384.
- Hanushek, E. A., y Raymond, M. E. (2004). *Does school accountability lead to improved student performance?* Working Papers N° 10591. Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Hanushek, E. y Raimond, M. (2003). Lessons about the Design of State Accountability Systems. En P. Peterson y M. R. West (Eds.), *No Child Left Behind? The Politics and Practice of Accountability*. Washington, DC: Brookings.
- Hargreaves, A. y Shirley, D. (2008). Beyond standardization: Powerful new principles for improvement. *Phi Delta Kappan*, 90(2), 135-143.
- Hargreaves, A., y Fullan, M. (2012). *Capital profesional*. Madrid: Editorial Morata.
- Hargreaves, D.H. (1980). The occupational culture of teachers. In P.Woods (Ed.), *Teacher strategies: Explorations in the sociology of school*. (pp. 125 – 148) London: Routledge.
- Harris, A., Chapman, C., Muijs, D., Reynolds, D., Campbell, C., Creemers, B., Earl, L., Kyriakides, L. Munoz, G., Stoll, L., Stringfield, S., van Velzen, B. & Weinstein, J. (2013). Getting lost in translation? An analysis of the international engagement of practitioners

- and policy-makers with the educational effectiveness research base. *School Leadership and Management*, 33(1), 3-19. doi:10.1080/13632434.2012.723622.
- Harris, D. N. (2011). Value-added measures and the future of educational *accountability*. *Science*, 333(6044), 826-827. doi:10.1126/science.1193793
- Harvey, D. (1989). *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Blackwell.
- Harvey, L. y Green, D. (1993). Defining quality. *Assessment and Evaluation in Higher Education*, 18 (1), 9 – 34.
- Hayward, L. y Hedge, N. (2005). 'Travelling towards change in assessment: Policy, practice and research in education. *Assessment in Education Principles Policy and Practice*, 12 (1), 55-75.
- Heise, M. (2006). The political economy of education federalism. *Emory Law Journal*, 56 (1), 125 – 157.
- Helgoy I. & Homme, A. (2006). Policy Tools and Institutional Change. Comparing educational policies in Norway, Sweden and England. *Journal of Public Policy*, 26 (2), 141 – 165.
- Hernández, A. M. (2004). *Argentina*. Documento de Trabajo – Proyecto Sostres 2003 – 2004. [Observatorio de la Evolución de las Instituciones – Universitat Pompeu Fabra. Recuperado de: http://www.upf.edu/obsei/_pdf/doc_sostres_ar_es.pdf.
- Hickey, D. T., Zuiker, S. J., Taasobshirazi, G., Schafer, N. J. y Michael, M. A. (2006). Balancing varied assessment functions to attain systemic validity: Three is the magic number. *Studies in Educational Evaluation*, 32(3), 180 – 201.
- Hidalgo – Hardeman, O. M. (1995). La descentralización: un medio para lograr un fin. El caso del nuevo federalismo en Estados Unidos. *Gestión y Política Pública*, IV (1), 151 – 181.
- Holme, J. J., Richards, M. P., Jimerson, J. B., & Cohen, R. W. (2010). Assessing the effects of high school exit examinations. *Review of Educational Research*, 80(4), 476–526.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3– 19.
- Hopkins, D. y Reynolds, D. (2001). The past, present, and future of school improvement: Towards the third age. *British Educational Research Journal*, 27(4), 459-475.
- Hopkins, D., Ainscow, M. y West, M. (1994). *School improvement in an era of change*. Nueva York: Teachers College Press.
- House, E. R. (1992). Tendencias en evaluación. *Revista de Educación*, 299, 43 – 57.
- Huber, S. G. y Gördel, B. (2006). Quality Assurance in the German School System. *European Educational Research Journal*, 5 (3 – 4), 196 – 209. DOI: 10.2304/eerj.2006.5.3.196
- Hursh, D. (2007). Assessing No Child Left Behind and the Rise of Neoliberal Education Policies. *American Educational Research Journal*, 44 (3), 493–518. DOI: 10.3102/0002831207306764
- Hutt, E. (2014). The GED and the Rise of Contextless Accountability. *Teachers College Record*, 116 (9), 1-20 .
- Iaies, G. (2003). Evaluar las evaluaciones. En UNESCO, *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de la calidad educativa*. (pp. 15 – 36). Buenos Aires: IIPE – UNESCO.

- Ibarrola, M. de y Bernal, E. (2003). Descentralización: ¿quién ocupa los espacios educativos? Transformaciones de la oferta escolar en una ciudad mexicana. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 8 (18), 379 – 420.
- IE (2006). *Evaluación de la Expresión Oral. Educación Primaria 2003*. Madrid: MEC.
- IE (2007). *Centros Españoles en Marruecos. Evaluación de la Educación Primaria 2006*. Madrid: MEC.
- IE (2009a). *Evaluación Primaria 2007. Evaluación general del sistema educativo*. Madrid: ME.
- IE (2009b). *Evaluación General de Diagnóstico 2009. Marco de la evaluación*. Madrid: ME.
- IE (2010a). *Evaluación General de Diagnóstico 2009. Educación Primaria. Cuarto curso. Informe de resultados*. Madrid: ME.
- IE (2010b). *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación. Edición 2010*. Madrid: ME.
- IE (2011). *Evaluación General de Diagnóstico 2010. Educación Secundaria Obligatoria. Segundo Curso. Informe de resultados*. Madrid: ME.
- Imazeki, J., & Reschovsky, A. (2005). Assessing the use of econometric analysis in estimating the costs of meeting state education *accountability* standards: Lessons from Texas. *Peabody Journal of Education*, 80(3), 96-125. doi:10.1207/s15327930pje8003_6
- INCE (1996). *Lo que aprenden los alumnos de 12 años. Evaluación de la educación primaria. Datos básicos 1995*. Madrid: MEC.
- INCE (1997). *Evaluación de la Educación Primaria 1995. Informe completo*. Madrid: MEC.
- INCE (1998a). *Diagnóstico del Sistema Educativo. La escuela secundaria obligatoria, 1997. Elementos para un diagnóstico del Sistema Educativo Español. Informe global*. Madrid: MEC.
- INCE (1998b). *Evaluación de la Educación física en la Educación primaria*. Madrid: MEC.
- INCE (2000a). *Evaluación de la educación primaria 1999*. Madrid: MECD.
- INCE (2000b). *Evaluación de la enseñanza y el aprendizaje de la lengua inglesa. Educación primaria 1999 - Avance de resultados*. Madrid: MECD.
- INCE (2000c). *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación 2000*. Madrid: MECD.
- INCE (2001a). *Evaluación de la educación primaria 2001. Centros españoles en Marruecos*. Madrid: MECD.
- INCE (2001b). *Evaluación de la Educación Secundaria Obligatoria 2000*. Madrid: MECD.
- INCE (2002a). *Evaluación de la enseñanza y el aprendizaje de la lengua inglesa. Educación Primaria 1999. Informe final*. Madrid: MECD.
- INCE (2002b). *Evaluación de la enseñanza y el aprendizaje de la lengua inglesa. ESO 2001. Avance de resultados*. Madrid: MECD.
- INECSE (2004a). *Evaluación de la Educación Primaria. Datos básicos 2003*. Madrid: MEC.
- INECSE (2004b). *Evaluación de la enseñanza y el aprendizaje de la lengua inglesa. ESO 2001. Informe final*. Madrid: MEC.
- INECSE (2005). *Evaluación de la Educación Primaria 2003*. Madrid: MEC.

- INEE (2015). *Marco General Evaluación de Tercer Curso de la Educación Primaria*. Madrid: MECD.
- INEE (2015). *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación. Edición 2015*. Madrid: MECD.
- ISEI – IVEI (2015a). *Sistema Vasco de Indicadores Educativos 2014*. Bilbao: ISEI – IVEI.
- ISEI – IVEI (2015b). *La eficacia escolar en los centros del País Vasco – Informe Final (2011 – 2015)*. Bilbao: ISEI – IVEI.
- ISEI – IVEI (2015c). *Begi Bistan 1. Maltrato entre iguales* Bilbao: ISEI – IVEI.
- ISEI – IVEI (2015d). *Begi Bistan 2. Opiniones de los directores* Bilbao: ISEI – IVEI.
- ISEI – IVEI (2015e). *Begi Bistan 3. PISA 2012. Estudio de los padres o tutores*. Bilbao: ISEI – IVEI.
- ISEI – IVEI (2015f). *Begi Bistan 4. Actitudes ante la diversidad*. Bilbao: ISEI – IVEI.
- ISEI – IVEI (2015g). *Begi Bistan 5. PISA – TIC*. Bilbao: ISEI – IVEI.
- ISEI – IVEI (2016). *MET 2011-2014. Evaluación del proceso de experimentación del marco de educación trilingüe. Informe ejecutivo. Informe final y conclusiones*. Bilbao: ISEI – IVEI.
- Isoré, M. (2009). *Teacher Evaluation: Current Practices in OECD Countries and a Literature Review*. OECD Education Working Papers, nº 23. Paris: OECD.
- Ivàlua (2015). *Guía práctica 11 – Cómo evaluar el impacto de las políticas educativas*. Colección Ivàlua de guías prácticas sobre evaluación de políticas públicas. Barcelona: Ivàlua.
- IVIE (2013). *Abandono escolar temprano en España*. Valencia: IVIE.
- IVIE (2014). *Evaluación del Programa de Cooperación Territorial para la Reducción del Abandono Temprano de la Educación*. Valencia: IVIE.
- Izquierdo, C. (2000). Sistema estatal de indicadores de la educación 2000. *Revista de Educación*, 322, 389 – 404.
- Jacob, B. A. (2007). *Test based accountability and student achievement: An investigation of differential performance on NAEP and state assessments*. Cambridge: National Bureau of Economic Research, Working Paper N° 12817
- Jakobi, A. y Martens, K. (2007). La influencia de la OCDE en la política educativa nacional. En X. Bonal, A. Tarabini y A. Verger (eds.), *Globalización y educación. Textos fundamentales*. (pp. 233 – 253). Madrid: Ed. Miño y Dávila.
- Jakobi, A. y Telteman, J. (2011). Convergence in education policy? A quantitative analysis of policy change and stability in OECD countries. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 41 (5), 579 – 595.
- Jiménez – Martín, S. y Villaplana, C. (2014). *Evaluación del Programa Escuela 2.0 a partir de los resultados en Matemáticas de PISA 2012*. Documento de Trabajo del Instituto Nacional de Evaluación Educativa. Recuperado de: <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/evaluacionpct/pctescuela20sjv2.pdf?documentId=0901e72b81a1ab04>
- Jiménez, V. (2015). *Revisión de sistemas subnacionales de evaluación educativa para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación Educativa en México*. México D.F.: INEE.

- Kamens D.H. y Mcneely, C. L. (2010). Globalisation and the growth of International Educational Testing and Nacional Assessment. *Comparative Education Review*, 54 (1), 5 – 25.
- Kamens, D. H. y Benavot, A. (2011). National, regional and international learning assessments: Trends among developing countries, 1960-2009. *Globalisation, Societies and Education*, 9(2), 285-300
- Karlsen, G. E. (2000). Decentralized centralism: framework for a better understanding of governance in the field of education. *Journal of Education Policy*, 15 (5), 525 – 538.
- Kauko, J. y Varjo, J. (2008). Age of indicators: Changes in the finnish education policy agenda. *European Educational Research Journal*, 7(2), pp. 219 – 231.
- Kenny, A. (2007). Evaluation: Emergence, mode of inquiry, theory and practice. *Research in Comparative and International Education*, 2(2), 117 – 134.
- King, J. A., & Rohmer-Hirt, J. A. (2011). Internal evaluation in american public school districts: The importance of externally driven *accountability* mandates. *New Directions for Evaluation*, (132), 73-86.
- Klieme, E., Avenarius, H., Blum, W., Döbrich, P., Gruber, H., Prenzel, M. (2004). *The development of national educational standards. An expertise*. Berlin: Federal Ministry of Education and Research – BMBF.
- Kluth W. y Franz, T. (2004). *República Federal de Alemania*, Documento de Trabajo – Proyecto Sostres 2003 – 2004. [Observatorio de la Evolución de las Instituciones – Universitat Pompeu Fabra]. Recuperado de: http://www.upf.edu/obsei/pdf/doc_sostres_de_es.pdf.
- Koppel, O. (2005). Reviewing Oates' insights in a repeated game setting. *Economics of Governance*, 6 (3), 229 – 243.
- Koretz, D. (1995). *Standards and Assessment in the Context of Educational Decentralization*. Washington DC: World Bank.
- Koretz, D. (2008). Test-based educational *accountability*. *Zeitschrift Fur Padagogik*, 54(6), 777-790.
- Koretz, D., & Beguin, A. (2010). Self-monitoring assessments for educational *accountability* systems. *Measurement: Interdisciplinary Research and Perspectives*, 8(2), 92 – 109.
- Kostogriz, A., & Doecke, B. (2011). Standards-based *accountability*: Reification, responsibility and the ethical subject. *Teaching Education*, 22(4), 397-412.
- Kozovska, K., Rosati, R. y Vidoni, D. (2009). Educational *accountability* and the global knowledge society - what can we learn from the EU experience? *Best Practices for the Knowledge Society: Knowledge, Learning, Development and Technology for all*, 49, 107-118.
- Krugman, P. y Venables, A. J. (1995). Globalization and the inequity of nations. *Quarterly Journal of Economics*, 110 (4), 857-880.
- Kuhn, T. (2004). *La estructura de las revoluciones científicas*. Argentina: FCE.
- Kushner, S. (2011). La apropiación de la evaluación por las administraciones. *Gestión y Análisis De Políticas Públicas*, (3). Recuperado de: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=430>

- Kushner, S. y García Sánchez, E. (2011). Educación, política y evaluación de políticas educativas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (3). Recuperado de: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=427&path%5B%5D=454>
- Kushner, S. y Noris, N. (eds.) (2007). *Dilemmas of Engagement: Evaluation and the New Public Management*. Oxford: Elsevier.
- Kvale, S. (2011). *Las entrevistas en Investigación Cualitativa*. Colección Investigación Cualitativa. Madrid: Morata.
- Kyriakides, L. y Creemers, BPM. (2011). Can schools achieve both quality and equity? investigating the two dimensions of educational effectiveness. *Journal of Education for Students Placed at Risk*, 16(4), 237-254. doi:10.1080/10824669.2011.610269
- Kyriakides, L., Creemers, BPM, y Antoniou, P. (2009). Teacher Behaviour and Student Outcomes: Suggestions for Research on Teacher Training and Profesional Development. *Teaching and teacher education*, 25, 12 – 23.
- Labaree, D. (2014). Let's Measure What No One Teaches: PISA, NCLB, and the Shrinking Aims of Education. *Teachers College Record*, 116 (9), 1-14.
- Ladd, H. F. (2001). School-based educational *accountability* systems: The promise and the pitfalls. *National Tax Journal*, 54(2), 385-400.
- Ladd, H. F., & Walsh, R. P. (2002). Implementing value-added measures of school effectiveness: Getting the incentives right. *Economics of Education Review*, 21(1), 1-17. DOI: [http://dx.doi.org/10.1016/S0272-7757\(00\)00039-X](http://dx.doi.org/10.1016/S0272-7757(00)00039-X)
- Lai, Y. & Wang, L. (2014). Educational *accountability* system in local government: Current conditions and impact. *Journal of Research in Education Sciences*, 59(3), 97-132. doi:10.6209/JORIES.2014.59(3).04
- Laïdi, Z. (1999). *Un mundo sin sentido*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Landgraf, K. M. (2003). *Using assessments and accountability to raise student achievement*. Princeton: Educational Testing Service.
- Laorden, C. (2004). La autoevaluación en los centros escolares. *Pulso. Revista de Educación*, (27), 61 – 70.
- Larsen, M. (2014). *Pensamiento innovador en Educación Comparada. Homenaje a Robert Cowen*. Madrid: UNED.
- Lashway, L. (2001). *Educational Indicators*. ERIC Digest, nº 150. Recuperado de: <http://files.eric.ed.gov/-fulltext/ED469324.pdf>.
- Lauen, D. L. (2013). Jumping at the chance: The effects of *accountability* incentives on student achievement. *Journal of Research on Educational Effectiveness*, 6(2), 93-113.
- Lauen, D. L., & Gaddis, M. S. (2012). *Accountability pressure, academic standards, and educational triage*. (Conference Abstract Template). Society for Research on Educational Effectiveness.
- Lauglo, J. y Mclean, M. (eds.). (1985). *The Control of Education. International Perspectives on the Centralization – decentralization Debate*. Londres: Heinemann Education Books.

- Le Than Khoi (1981). *L'éducation comparée*. Paris: Armand Colin.
- Lee, J. (2007). Do national and state assessments converge for educational *accountability*? A meta-analytic synthesis of multiple measures in maine and kentucky. *Applied Measurement in Education*, 20(2), 171-203.
- Lee, J. (2008). Is test-driven external *accountability* effective? Synthesizing the evidence from cross-state causal-comparative and correlational studies. *Review of Educational Research*, 78, 608-644. ARTÍCULO
- Lee, J. (2010). 'Trick or treat: new ecology of education accountability system in the USA. *Journal of Education Policy*, 25 (1), 73 – 93.
- Lee, J., y Wong, K. K. (2004). The impact of *accountability* on racial and socioeconomic equity: Considering both school resources and achievement outcomes. *American Educational Research Journal*, 41(4), 797-832. doi:10.3102/00028312041004797
- Leibfried S. y Martens, K. (2008). PISA - Internationalisierung von Bildungspolitik. Oder: Wie kommt die Landespolitik zur OECD? en *Leviatán*, 36 (1), 3-14.
- Leonardatos, H. y Zahedi, K. (2014). Accountability and “Racing to the Top” in New York State: A Report from the Front Lines. *Teachers College Record*, 116 (9), 2014, 1-23
- Lessard, C. y Brassard, A. (2005). *Governance in Education in Canada: trends and significance*. Communication in American Educational Research Association Congress. Montreal, Canada. Recuperado de: <http://www2.criipe.ca/html/chaire/lessard/pdf/AERAgovernanceang3.pdf>
- Leung, C. y Rea-Dickins, P. (2007). Teacher assessment as policy instrument: Contradictions and capacities. *Language Assessment Quarterly*, 4 (1), 6 – 36.
- Levacic, R. y Downes, P. (2004). *Formula funding of schools, decentralization and corruption: a comparative analysis*. Paris: IIEP – UNESCO.
- Lima, A. P. (2012). Evaluación externa de las escuelas. resultados y autoevaluación. ¿Qué relación? *Foro de Educación*, 14, 207-223.
- Linn, R. L. (2003). Accountability: Responsibility and reasonable expectations. *Educational Researcher*, 32(7), 3-13.
- Linn, R. L. (2005). Issues in the design of accountability systems. *Yearbook of the National Society for the Study of Education*, 104(2), 78-98.
- Linn, R. L. (2008). Methodological issues in achieving school *accountability*. *Journal of Curriculum Studies*, 40(6), 699-711. doi:10.1080/00220270802105729
- Loeb, S., & Strunk, K. (2007). Accountability and local control: Response to incentives with and without authority over resource generation and allocation. *Education Finance and Policy*, 2(1), 10-39. doi:10.1162/edfp.2007.2.1.10
- Looney, J. (2009). *Assessment and Innovation in Education*. OECD Education Working Papers, n° 24. Paris: OECD.
- Looney, J. (2011a). *Alignment in Complex Education Systems: Achieving Balance and Coherence*. OECD Education Working Papers, n° 64. Paris: OECD.

- Looney, J. (2011b). *Integrating Formative and Summative Assessment: Progress toward a Seamless System?* OECD Education Working Papers, nº 58. Paris: OECD.
- López – Aranguren, E. (1987). *El federalismo americano: Las relaciones entre poderes en los Estados Unidos*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Lorente, M. (2013). *Derechos de la infancia y educación en Centroamérica*. (Tesis doctoral). Universitat de València, Valencia.
- Luengo, J., Sevilla, D. y Torres, M. (2005). From Centralism to Decentralization: The Recent Transformation of the Spanish Education System, *European Education*, 37 (1), 46 – 61.
- Lukas, J.F. y Santiago, K. (2009). *Evaluación educativa* (2ª edición). Madrid: Alianza Editorial.
- Luna, F. (2005). El problema de la lengua en una prueba internacional de evaluación. *Organización y Gestión Educativa: Revista del Fórum Europeo de Administradores de la Educación*, 13(1), 23 – 24.
- Lundgren, U.P. (2013). PISA como instrumento político. La historia detrás de la creación del programa PISA. *Profesorado, Revista de currículum y formación del profesorado*, 17 (2), 15 – 29.
- Luzón, A. y Torres, M. (2013). Apuntes sobre la internacionalización y la globalización en educación. De la internacionalización de los modelos educativos a un nuevo modelo de gobernanza. *Journal of Supranational Policies of Education*, 1, 53 – 66.
- Lyons, J. E., & Algozzine, B. (2006). Perceptions of the impact of *accountability* on the role of principals. *Education Policy Analysis Archives*, 14, 1-16.
- Macedo, E. (2013). Equity and difference in centralized policy. *Journal of Curriculum Studies*, 45 (1), 28 – 38.
- Macri, M. (2002). Descentralización educativa y autonomía institucional: ¿constituye la descentralización un proceso abierto hacia la autonomía de las escuelas públicas de la ciudad de Buenos Aires? *Revista de Ciencias de la Educación*, 192, 487 – 504.
- Maestro, C. (2006). La evaluación del sistema educativo. *Revista de Educación*, nº extraordinario, 315 – 336.
- Manna, P. (2006). Control, persuasion, and educational *accountability* - implementing the no child left behind act. *Educational Policy*, 20(3), 471-494. doi:10.1177/0895904805284055
- Manso, J. (2012). *La formación inicial del profesorado de Educación Secundaria: análisis y valoración del modelo de la LOE*. (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- Manzanares, A. (coord.) (2012). *Temas educativos en el punto de mira*. Las Rozas: Wolters Kluwer .
- Maquiavelo, N. (2010). *El Príncipe*. Madrid: Alianza Editorial.
- Marchesi, Á. (2003). Indicadores de la educación en España y cambio educativo. *Revista de Educación*, (330) ,13 – 34.
- Marchesi, Á. (2009a). Preámbulo. En Martín, E. y Martínez Rizo, F. (coord.) *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. (pp. 7 – 10). Madrid: OEI – Fundación Santillana.
- Marchesi, Á. (2009b). Los resultados de las evaluaciones y su papel en las políticas educativas. En Martín, E. y Martínez Rizo, F. (coord.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. (pp. 161 – 168). Madrid: OEI – Fundación Santillana.

- Marquina, M. (2008). Académicos como pares evaluadores en el sistema argentino de evaluación de universidades: diez años de experiencia. *Revista de Educación Superior*, 37 (148), 7 – 21.
- Marrodán, J. (2014). La LOMCE: reforma educativa o anécdota normativa. *Revista Supervisión* 21, 32, 1 – 7.
- Martens, K. (2007). How to become an influential actor. The comparative turn in OECD Education Policy. En Martens, K., Rusconi, A. y Leuze, K., *New Arenas of Education Governance. The impact of International organizations and Markets on Education Policy Making*. (pp. 15 – 57). New York: Palgrave MacMillan.
- Martín Vida, M. A. (2006). La reforma del federalismo alemán. Cambios en el reparto material de competencias entre la Federación y los Länder. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 6, 161 – 194.
- Martín, E. (2003). La experiencia de una evaluación de centros como factor de mejora de la calidad. *Tarbiya*, (32), 51 – 68.
- Martín, E. (2009). Currículo y evaluación estandarizada: colaboración o tensión. En Martín, E. y Martínez Rizo, F. (coord.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa* (pp. 89 – 98). Madrid: OEI – Fundación Santillana.
- Martín, E. (2010). ¿En qué medida la evaluación está contribuyendo a la mejora de la calidad de la educación? *Pensamiento Iberoamericano*, 7, 91 – 112.
- Martín, E. y Martínez Rizo, F. (coord.) (2009). *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. Madrid: OEI – Fundación Santillana.
- Martínez Garrido, C. y Murillo, F. J. (2011). Para saber más: Algunas lecturas sobre eficacia escolar y equidad. *Profesorado: Revista de Curriculum y Formación del Profesorado*, 15(3), 175-179.
- Martínez Lobato, E. (2007). La evaluación externa en educación. *Avances En Supervisión Educativa*, 5. Recuperado de: <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/2-64/228>
- Martínez Rizo, F. (2009a). Evaluación formativa en aula y evaluación a gran escala: Hacia un sistema más equilibrado. *Revista electrónica de investigación Educativa*, 11(2), 1-18.
- Martínez Rizo, F. (2009b). La evaluación de la calidad de los sistemas educativos: propuesta de un modelo. En Martín, E. y Martínez Rizo, F. (coord.) , *Avances y desafíos en la evaluación educativa* (pp. 27 – 40). Madrid: OEI – Fundación Santillana.
- Martínez Rizo, F. (2010). Los indicadores como herramientas para la evaluación de la calidad de los sistemas educativos. *Sinéctica*, 35, 1 – 17.
- Martínez Sanz, C. (2007). Plurilingüismo y multiculturalidad: el caso del sistema educativo canadiense. *Revista de Educación*, 343, 133 – 148.
- Martínez-Garrido, C. (2011). 25 investigaciones clave en eficacia escolar. *Profesorado: Revista de Curriculum y Formación del Profesorado*, 15(3), 149-174.
- Martínez, M. J. (2006). La Educación Comparada revisitada: Revisión a la evolución epistemológica y temática en la era postcomparada. *Tendencias Pedagógicas*, 11, 77 – 100.
- Martinic, S. (2010). La evaluación y las reformas educativas en américa latina. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 3(3), 30-43.

- Martino, W. y Rezai – Rashti, G. (2013). “Gap talk” and the global rescaling of educational accountability in Canada. *Journal of Education Policy*, 28 (5), 589 – 611.
- Maslowski, R., Doolaard, S. y Bosker, R. J. (2008). Much more than the effective classroom: A lifetime of research, evaluation, improvement, and dissemination. *School Effectiveness and School Improvement*, 19(4), 353-363. doi:10.1080/09243450802535166
- Mateo, J. (2000). *La evaluación educativa, su práctica y otras metáforas*. Barcelona: ICE – Horsori.
- McDermott, K. A. (2007). "Expanding the moral community" or "blaming the victim"? the politics of state education *accountability* policy. *American Educational Research Journal*, 44(1), 77-111. doi:10.3102/0002831206299010
- McDermott, K. A. (2011). *High-stakes reform: The politics of educational accountability*. Georgetown: University Press.
- McDonnell, L. M. (2013). Educational *accountability* and policy feedback. *Educational Policy*, 27(2), 170-189. doi:10.1177/0895904812465119
- McGinn, N. y Welsh, T. (1999). *Decentralization of Education: Why, When, What, and How?* Fundamentals of Educational Planning Series n° 64. Paris: IIEP – UNESCO.
- McGuinn, P. (2005). The National Schoolmarm: No Child Left Behind and the New Educational Federalism. *Publius*, 35 (1), 41 – 68.
- McLauchlan, P. (2009). Difusión y uso de resultados de evaluación educativas a gran escala en América Latina. En Martín, E. y Martínez Rizo, F. (coord.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa* (pp. 147 – 160). Madrid: OEI – Fundación Santillana.
- McLaughlin, M. J. y Thurlow, M. (2003): Educational *accountability* and student with disabilities: issues and challenges. *Educational Policy*, 17 (4), 431 – 451.
- McMillan, J. y Schumacher, S. (2010). *Research in Education: Evidence-Based Inquiry* (7th Edition). Londres: Pearson
- McNamara, M. (2007). Assessing the globalization – decentralization nexus. Patterns of Education and Reform in Mexico, Chile, Argentina and Nicaragua. En S. Lee y S. McBride (eds.), *Neo-Liberalism, State Powe and Global Governance*. (pp. 61 – 76). Dordrecht: Springer.
- MECD (2015). *Datos y Cifras del Sistema Universitario Español. Curso 2014 – 2015*. Madrid: MECD – Secretaría General Técnica.
- MECD (2015). *Sistema Estatal de Indicadores de la Educación 2015*. Madrid: MECD.
- MECD (2016). *Las cifras de la educación en España. Curso 2013 – 2014*. Madrid: MECD.
- Meng Thum, Y. (2009). No child left behind: Retos metodológicos y recomendaciones para la medida del progreso anual adecuado. *Revista de Educación*, 348, 67-90.
- Menon, A. y Schain, M. (2006). *Comparative Federalism. The European Union and the United States in Comparative Perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Merki, K. M. (2011). Special issue: Accountability systems and their effects on school processes and student learning. *Studies in Educational Evaluation*, 37(4), 177-179. DOI: <http://dx.doi.org/10.1016/j.stueduc.2012.03.002>

- Meyer, H – D. (2009). Saying What We Mean, and Meaning What We Say – Unpacking the Contingencies of Decentralization. *American Journal of Education*, 115, 457 – 474
- Meyer, H. (2014). The OECD as pivot of the emerging global educational *accountability* regime: How accountable are the accountants? *Teachers College Record*, 116 (9).
- Meyer, H. y Benavot, A. (eds.) (2013). *PISA, Power and Policy: The Emergence of Global Educational Governance*. Oxford: Symposium Books.
- Miller, D. (Dir.) (1989). *Enciclopedia del pensamiento político*. Madrid: Alianza Editorial.
- Miranda, F. (2013). La evaluación a debate. entre la calidad y la desafiliación de los jóvenes de la educación secundaria en américa latina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, 4, 41-58.
- Monarca, H. (2012a). La racionalidad de las políticas de evaluación de la calidad de la educación. *Revista Iberoamericana de Educación*, 59(1). Recuperado de: <http://rieoei.org/ri-contenedor.php?numero=5218&titulo=La%20racionalidad%20de%20las%20pol%C3%ADticas%20de%20evaluación%20de%20la%20calidad%20de%20la%20educación>
- Monarca, H. (2012b). La influencia de los sistemas nacionales de evaluación en el desarrollo del currículo. *Perfiles Educativos*, 34(135), 164 – 176.
- Monarca, H. (coord.) (2015). *Evaluaciones externas. Mecanismos para la configuración de representaciones y prácticas en educación*. Madrid: Ed. Miño & Dávila.
- Monarca, H. y Valle, J.M. (2014). Evaluaciones nacionales e internacionales como política de mejora de la educación en España en el contexto europeo. En Catarina Tomás y Carolina Gonçalves (orgs.), *ATAS do VI Encontro do CIED – I Encontro Internacional em Estudos Educacionais. Avaliação: Desafios e Riscos*. (pp. 3 – 15). Lisboa: Centro de Interdisciplinar de Estudos Educacionais.
- Montero Alcaide, A. (2012). *Selección y evaluación de directores de centros educativos*. Madrid: Wolters Kluwer.
- Morduchowicz, A. (2005). Descentralización educativa y capacidades institucionales de las provincias. *APORTES*, 26, 39 – 55.
- Morduchowicz, A. (2006). *Los indicadores educativos y las dimensiones que los integran*. Buenos Aires: IIPE – UNESCO.
- Morduchowicz, A. (2009). *El federalismo fiscal – educativo argentino*. Buenos Aires: IIPE – UNESCO.
- Morduchowicz, A. y Arango, A. (2010). *Diseño institucional y articulación del federalismo educativo*. Buenos Aires: IIPE – UNESCO. Recuperado en: <http://www.buenosaires.iipe.unesco.org/sites/default/files/Federalismo%2520educativo%2520comparado%2520web.pdf>.
- Morris, A. (2011). *Student Standardised Testing: Current Practices in OECD Countries and a Literature Review*. OECD Education Working Papers, nº 65. Paris: OECD.

- Mortimore, P. (1991). The Nature and Finding of School Effectiveness Research in the Primary Sector. En Riddell, S. y Brown, S. (eds.), *School Effectiveness Research: Its Messages for School Improvement*. (pp. 9 – 19). Edinbrough: HMSO.
- Muijs, D. (2008). Educational effectiveness and the legacy of Bert P. M. Creemers. *School Effectiveness and School Improvement*, 19(4), 463-472.
- Muñoz-Repiso, M. y Murillo, F. J. (2010). Un balance provisional sobre la calidad en educación: Eficacia escolar y mejora de la escuela. *Revista Electrónica Iberoamericana Sobre Calidad, Eficacia y Cambio En Educación*, 8(2), 177-186.
- Muñoz-Repiso, M., Murillo, F. J., Villa, A., Solabarrieta, J. y Gorriño, M. (2003). *Mejorar procesos, mejorar resultados en educación: Investigación europea sobre mejora de la eficacia escolar*. Madrid: Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Secretaría General Técnica.
- Muñoz, M. (2009). Entrevista de ADIDE al Director del Instituto de Evaluación, Enrique Roca. *Avances en Supervisión Educativa*, 9. Recuperado de: http://www.adide.org-/revista/index.php?option=com_content&task=view&id=428&Itemid=65
- Murillo, F. J. (2003). El movimiento de investigación eficacia escolar. En Murillo, F.J. (coord.), *La investigación en eficacia escolar en Iberoamérica. Revisión internacional sobre el estado del arte*. (pp. 53 – 92). Bogotá : Ed. Carrera.
- Murillo, F. J. (2004). La investigación sobre "eficacia escolar" a debate. *Tendencias Pedagógicas*, (9), 111-130.
- Murillo, F. J. (2011). Mejora de la eficacia escolar en Iberoamérica. *Revista Iberoamericana de Educación*, 55, 49-83.
- Murillo, F. J. (coord.) (2007). *Investigación iberoamericana sobre eficacia escolar*. Colombia: Convenio Andrés Bello.
- Murillo, F. J. y Román, M. (2010). Retos en la evaluación de la calidad de la educación en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación*, 53, 97 – 120.
- Nagel, S. (2001). *Handbook Public Policy Evaluation*. California: SAGE.
- Nagy, P. (2000). The three roles of assessment: Gatekeeping, accountability, and instructional diagnosis. *Canadian Journal of Education*, 25(4), 262 – 279.
- Nagy, P., Demeris, H., & van Bernevelde, C. (2000). Priorities and values in *accountability* programs. *Canadian Journal of Program Evaluation*, 15, 67-82.
- Narodowski, M. y Andrada, M. (2004). Monopolio estatal y descentralización educativa. Una exploración en América Latina. *Revista de Educación*, 333, 197 – 219.
- Naya, L.M. y Dávila, P. (coord.) (2006). *El derecho a la educación en un mundo globalizado. Tomo I*. Donostia: Ed. EREIN.
- Neal, D. (2013). The consequences of using one assessment system to pursue two objectives. *Journal of Economic Education*, 44(4), 339-352.
- Neave, G. (1990). La educación Superior bajo la evaluación estatal: tendencias en Europa Occidental, 1986-1988. *Revista Universidad Futura*, 2 (5), pp 4 – 16.

- Negrín, O. (dir.). (2004). *Historia de la educación en España. Autores, textos y documentos*. Cuadernos de la UNED. Madrid: UNED.
- Nelson, S. W., McGhee, M. W., Meno, L. R., & Slater, C. L. (2007). Fulfilling the promise of educational *accountability*. *Phi Delta Kappan*, 88(9), 702-709
- Nevo, D. (2009). Accountability and capacity building. Can the live together? En Ryan, K.E. y Cousin, J. B. (Eds.), *The SAGE International Handbook of Educational Evaluation*. (pp. 291 – 304). Londres: SAGE Publications Inc.
- Nichols, S. L., Glass, G. V. y Berliner, D. C. (2006). High – Stakes testing and student achievement: does accountability pressure increase student learning? *Education Policy Analysis Archives*, 14 (1). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v14n1.2006>
- Normore, A. H. (2004). The edge of chaos: School administrators and *accountability*. *Journal of Educational Administration*, 42(1), 55-77. doi:10.1108/09578230410517477
- Núñez, J. A. (2013). *La alfabetización académica: un estudio comparado en el ámbito iberoamericano*. (Tesis doctoral). Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.
- Oakes, J. (1986). *Education Indicators. A guide for policy-makers*. New Brunswick: Center for Policy Research in Education.
- Oates, W. E. (1972). *Fiscal federalism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovitch.
- Oates, W. E. (1977). *Federalismo Fiscal*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- OCDE (2004). *Messages from PISA 2000*. Paris: OCDE.
- OECD (2009a). *OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes*. Paris: OECD.
- OECD (2009b). *Creating Effective Teaching and Learning Environments. First Results from TALIS*. Paris: OECD.
- OECD (2011). *Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes: Common Policy Challenges*. Paris: OECD.
- OECD (2013a). *Synergies for Better Learning: an International Perspective on Evaluation and Assessment*. Paris: OECD.
- OECD (2013b). *OECD Skills Outlook 2013: First Results from the Survey of Adult Skills*. Paris: OECD.
- OECD (2013c). *Education Policy Outlook. Mexico*. Paris: OECD.
- OECD (2014a). *Education at a Glance 2014: OECD Indicators*. Paris: OECD.
- OECD (2014b). *TALIS 2013 Results, An International Perspective on Teaching and Learning, TALIS*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2015). *Education Policy Outlook. Canada*. Paris: OECD.
- OECD/CERI (2003). *New challenge for education research*. Paris: OECD.
- OECD/CERI (2007). *Evidence informed policy. Linking research and policy. Executive Summary*. Paris: OECD.

- OEI (2010). *Metas 2021. La educación que queremos para la generación de los bicentenarios*. Madrid: OEI.
- Ogawa, H. (2010). Fiscal Competition among Regional Governments: Tax Competition, Expenditure Competition and Externalities. *Public Policy Review*, 6 (1). Recuperado de: https://www.m-of.go.jp/english/pri/publication/pp_review/ppr007/ppr007a.pdf.
- Ogawa, R. y Collom, E. (1998). *Educational indicators: What are they? How Can Schools and Schools Districts Use Them?* California: California Educational Research Cooperative. Recuperado de: <http://www.eric.ed.gov/PDFS/ED432811.pdf>.
- Oliveros, A. (2010). El origen histórico del federalismo norteamericano. *Letras Jurídicas*, nº 10. Recuperado de: <http://cuci.udg.mx/letras/sitio/index.php/revista-numero-10-primavera-marzo-septiembre-de-2010>
- Olvera, A. (2013). Las últimas cinco décadas del sistema educativo mexicano. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, XLIII (3), 73 – 97.
- Ontiveros, M. (2003). La descentralización de la educación básica, sus efectos sobre la oferta y la calidad educativa y los salarios magisteriales. *Análisis Económico*, XVIII, 37, 81 – 95.
- Orden, A. de la (1997). Desarrollo y validación de un modelo de calidad universitaria como base para su evaluación. *Revista Electrónica de Investigación y Evaluación Educativa*, 3(1– 2). Recuperado de: http://www.uv.es/RELIEVE/v3n1/RELIEVEv3n1_2
- Orden, A. de la (2009). Evaluación y calidad: Análisis de un modelo. *ESE. Estudios sobre Educación*, 16, 17 – 36.
- Orden, A. de la (2011). Reflexiones en torno a las competencias como objeto de evaluación en el ámbito educativo. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 13 (2), 1 – 21.
- Orden, A. de la y Jornet, J. M. (2012). La utilidad de las evaluaciones de sistemas educativos: El valor de la consideración del contexto. *Bordón. Revista de Pedagogía*, 64(2), 69-88.
- Ornelas, C. (2003). Las bases del federalismo y la descentralización en educación. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 5 (1). Recuperado de: <http://redie.uabc.mx/vol-5no1/contenido-ornelas.html>
- Ornelas, C. (2004). The politics of privatisation, decentralisation and education reform in Mexico. *International Review of Education*, 50, 397 – 418.
- Orozco, J. C., Olaya, A. y Villate, V. (2009). ¿Calidad de la educación o educación de calidad? una preocupación más allá del mercado. *Revista Iberoamericana de Educación*, 51, 161 – 181.
- Owens, T. R. (1973). Educational evaluation by adversary proceedings. En E.R. House (Comp.), *School Evaluation: The Politics and Process*. (pp. 295 – 305.). Berkeley: McCutchan.
- Pawson, R. (2006). *Evidence-Based Policy: A Realist Perspective*. Londres: SAGE
- Pecek, M., Zuljan, M. V., Cuk, I. y Lesar, I. (2008). Should assessment reflect only pupils' knowledge? *Educational Studies*, 34(2), 73 – 82.
- Pedró, F. (2009). La descentralización educativa en España: una evaluación empírica. En V. Navarro. *La situación social en España. III*. (pp. 353 – 386). Madrid: Fundación Francisco Largo Caballero.

- Pedró, F. (2012). Deconstruyendo los puentes de PISA: del análisis de resultados a la prescripción política. *Revista Española de Educación Comparada*, 19, 139 – 172.
- Pedulla, J., Abrams, L. M., Madaus, G., Russell, M., Ramos, M., & Miao, J. (2003). *Perceived effects of state-mandated testing programs on teaching and learning: Findings from a national survey of teachers*. Chestnut Hill: National Board on Educational Testing and Public Policy.
- Pérez Esparrells, C. y Morales, S. (2012). La descentralización de la enseñanza no universitaria en España: análisis de convergencia desde la perspectiva del gasto. *Presupuesto y Gasto Público*, 67, 137 – 160.
- Pérez Gómez, Á. I. (2014). Evaluación externa en la LOMCE. Reválidas, exclusión y competitividad. *Revista Interuniversitaria de Formación de Profesorado*, 81, 59 – 71.
- Pérez Juste, R. (2002). La evaluación de programas en el marco de la educación de calidad. XXI. *Revista de Educación*, 4, 43 – 76.
- Pérez Juste, R. (2005). Calidad de la educación, calidad en la educación: Hacia su necesaria integración. *Educación XX1*, (8), 11 – 33.
- Pérez Juste, R. (2007). La evaluación externa y sus implicaciones: Aspectos técnicos, prácticos y éticos. *Avances En Supervisión Educativa*. *Revista De La Asociación De Inspectores de Educación De España*, 6. Recuperado de: <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/275/235>
- Pérez, A. I. y Soto, E. (2011). Luces y sombras de PISA. Sentido educativo de las evaluaciones externas. *Cultura y Educación*, 23(2), 171 – 182.
- Pernthaler, P. Rath – Kathrein I. y Wegscheider, E. (2000). Austria. La evolución del federalismo austriaco en el año 2000. En IDP, *Informe Comunidades Autónomas 2000*. (734 – 759). Barcelona: Instituto de Derecho Público – Universitat de Barcelona.
- Pernthaler, P. y Gamper, A. (2004). *Austria*. Documento de Trabajo – Proyecto Sostres 2003 – 2004. [Observatorio de la Evolución de las Instituciones – Universitat Pompeu Fabra. Recuperado de: http://www.upf.edu/obsei/_pdf/doc_sostres_au_es.pdf.
- Perrenoud, P. (2008). *La evaluación de los alumnos. De la producción de la excelencia a la regulación de los aprendizajes. Entre dos lógicas*. Buenos Aires: Colihue.
- Peterson, P. E. (1995). *The Price of Federalism*. Washington D. C.: Brookings Institution Press.
- PNUD (2003). *Human development report. Millennium development goals: a compact among nations to end human poverty*. New York: UNDP. Recuperado de: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/264-/hdr_2003_en_complete.pdf
- Poggi, M. (2009). Indicadores y desafíos de los sistemas educativos en América Latina. En Martín, E. y Martínez Rizo, F. (coord.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. (pp. 67 – 80). Madrid: OEI – Fundación Santillana.
- Popham, W. J. (2008). *The role of assessment in federal education programs*. Paper commissioned by the Center on Education Policy, Washington, D.C. <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED503908.pdf>

- Popham, W. J. (2009). English national curriculum assessment: A commentary from the USA - or exhibiting kindness to the colonies. *Educational Research*, 51(2), 265 – 268.
- Porcelli, F. (2009). *Fiscal Decentralisation and efficiency of government. A brief literature review*. Recuperado de: http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/fporcelli/dec-efficiency_gov.pdf
- Portz, J. (2011). Policy Making in a Federal System: The US Experience in Education al Health Care. *Desigualdade & Diversidade – Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*, 9, 31 – 48.
- Postlethwaite, T. N. y Kellaghan, T. (2008). *National assessments of educational achievement*. Paris: UNESCO.
- Prats, E. (2010). Equidad y eficiencia en la estrategia de Lisboa: Un reto estructural en los sistemas de educación básica en Europa. *Revista Española de Educación Comparada*, 16, 131-158.
- Puelles, M. de (2002). Descentralización de la educación en el estado autonómico. En Fundación Encuentro. *Informe España 2002: Una interpretación de su realidad social* (pp. 143 – 211) Madrid: Fundación Encuentro.
- Puelles, M. de (2008). *Elementos del Política de la Educación* (2a reimpresión). Madrid: UNED.
- Puelles, M. de (2010). *Educación e ideología en la España contemporánea*. (5ª edición). Madrid: Tecnos.
- Puelles, M. de. (1992). Informe sobre las experiencias de descentralización educativa en el mundo occidental. *Revista de Educación*, 299, 353 – 376.
- Puente Azcutia, J. (1999). Instituciones evaluadoras y administración educativa. En INCE *Instituciones para la evaluación del sistema educativo. Jornadas*. (pp. 69 – 81). Madrid: MEC.
- Puente Azcutia, J. (2000). La evaluación del sistema educativo español. *Revista de Educación*, 321, 81-96
- Raczynski, D. y Salinas, D. (2008). Aportes y desafíos en la evaluación de políticas y programas de mejoramiento educativo. reflexiones desde nuestra práctica de evaluación en Chile. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 1(1), 79 – 92.
- Radin, B. A. y Boasse, J. P. (2000). Federalism, political structure, and public policy in the United States and Canada. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 2 (1), 65 – 89.
- Ramírez Iñiguez, A. A. (2010). La evaluación como herramienta para mejorar los procesos educativos de poblaciones socialmente vulnerables. *Revista Iberoamericana de Educación*, 53(5). Recuperado de: <http://rieoei.org/3778.htm>
- Rapley, T. (2014). *Los análisis de la conversación, del discurso y de documentos en Investigación Cualitativa*. Colección Investigación Cualitativa. Madrid: Morata.
- Ravela, P. (2001). *¿Cómo presentan sus resultados los sistemas de evaluación de aprendizaje de América Latina?* Documento de trabajo – Grupo de Estándares y Evaluación de Aprendizajes. Santiago de Chile: Grade/PREAL.
- Raventós, F. y Prats, E. (2012). Sociedad del conocimiento y globalización. Nuevos retos para la Educación Comparada. *Revista Española de Educación Comparada*, 20, 19 – 40.

- Redondo, I. (1996). *Análisis histórico – político del federalismo canadiense*. (Tesis doctoral). Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Reeves, D. B. (2005). A constructive alternative in a destructive debate. *Principal Leadership*, 5(7), 38-43.
- Rentería, E. (2010). La evaluación del desempeño escolar y la política educativa. El caso de México. *Revista Iberoamericana de Educación*, 54 (2). Recuperado de: <http://www.rieoei.org/deloslectores/3791Renteria.pdf>
- Reynolds, D., Chapman, C., Kelly, A., Muijs, D. y Sammons, P. (2012). Educational effectiveness: The development of the discipline, the critiques, the defence, and the present debate. *Effective Education*, 3(2), 109-127. doi:10.1080/19415532.2011.686168
- Robertson, R. (1992). *Globalization: social theory and global culture*. London: SAGE.
- Robertson, S., Bonal, X. y Dale, R. (2002). GATS and the education service industry: the politics of scale and global re-territorialization. *Comparative Education Review*, 46 (2), 474 – 496.
- Roca, E. (2013). *La evaluación diagnóstica de las competencias básicas*. Madrid: Síntesis.
- Roca, E. y Domínguez, J. (2008). Perspectivas de la evaluación del sistema educativo. En Villa, A. (coord.) *Innovación y cambio en las organizaciones educativas*. (pp. 361 – 382). Bilbao: Universidad de Deusto.
- Rodrigo, L. (2006). La política de descentralización educativa en la Argentina de los 90. *Revista Complutense de Educación*, 17 (1), 89 – 100.
- Rodríguez Arocho, W. C. (2010). El concepto de calidad educativa: Una mirada crítica desde el enfoque histórico cultural. *Actualidades Investigativas en Educación*, 10(1). <http://dx.doi.org/10.15517/aie.v10i1.10088>
- Rodríguez Espinar, S. (2013). *La evaluación de la calidad en la educación obligatoria*. Madrid: Síntesis.
- Rodríguez, C. S. y Meza, G. (2011). *Federalización educativa en México... ¿y la Educación?* Ponencia en el XI Congreso Nacional de Investigación Educativa. Recuperado de: http://www.comie.org.mx/congreso/memoriaelectronica/v11/docs/area_13/1785.pdf
- Rondinelli, D. (1990). Decentralization, territorial power and the state: a critical response, *Development and Change*, 21, 491–500.
- Rondinelli, D. A.; Nellis, J. R. y Cheema, G. S. (1983). *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experience*. Washington, DC: World Bank.
- Rondinelli, D., McCullogh, J. y Johnson, R. (1989). Analysing decentralization policies in developing countries: a political economy framework. *Development and Change*, 20, 57–87.
- Rosenkvist, M. (2010). *Using Student Test Results for Accountability and Improvement: A Literature Review*. OECD Education Working Paper, nº 54. Paris: OECD.
- Ross, J. A. y Kostuch, L. (2011). Consistency of report card grades and external assessments in a canadian province. *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, 23(2), 159 – 180.

- Rothstein, J. (2010). Teacher quality in educational production: tracking, decay and student achievement. *Quarterly Journal of Economics*, 125 (1), 175 – 214. Recuperado de: <http://www.nber.org/papers/w14442>
- Ruiz, A. (1993). El federalismo canadiense. *Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2, 47 – 56.
- Ruiz, G. (2009). Evaluar los centros escolares: ¿Con base en los resultados de los alumnos en pruebas de aprendizaje o en otros factores de los propios centros? *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 2(2), 9 – 21.
- Russell, M., Higgins, J., y Raczek, A. (2004). Accountability, california style: Counting or accounting? *Teachers College Record*, 106 (11), 2102-2127.
- Ryan, K. (2002). Shaping educational *accountability* systems. *American Journal of Evaluation*, 23(4), 453-468.
- Ryan, K. E. (2004). Serving public interests in educational *accountability*: Alternative approaches to democratic evaluation. *American Journal of Evaluation*, 25(4), 443-460.
- Ryan, K. E. (2005). Making educational *accountability* more democratic. *American Journal of Evaluation*, 26(4), 532-543. doi:10.1177/1098214005281344
- Ryan, K. E. y Shepard, L. A. (2008). *The future of Test-Based Educational Accountability*. Nueva York: Routledge.
- Ryan, K. E., Ryan, A. M., Arbuthnot, K., y Samuels, M. (2007). Students' motivation for standardized math exams. *Educational Researcher*, 36(1), 5–13.
- Ryan, K.E. y Feller, I. (2009). Evaluation, Accountability and Performance Measurement in National Education Systems: Trends. Methods and Issues. En Ryan, K.E. y Cousin, J. B. (Eds.), *The SAGE International Handbook of Educational Evaluation*. (pp. 171 – 319). Londres: SAGE Publications Inc.
- Sahlberg, P. (2009). Learning first: school accountability for a sustainable society. In J.C. Couture, K. D. Gariepy & B. Spencer (eds.) *Educational accountability: professional voices from the field*. (pp. 1 – 22). Rotterdam: Sense Publishing.
- Sammons, P., Thomas, S. y Mortimore, P. (1997). *Forging links: effective schools and effective departments*. London: Paul Chapman Publishing).
- Samoff, J. (1999). Institutionalizing International Influence. En Arnone, R. y Torres, C. (eds), *Comparative Education: The Dialectic of the Global and the Local*. (pp. 55 – 88). Lanham: Rowman y Littlefield.
- San Fabián, J. L. y Granda, A. (2013). *Autoevaluación de centros educativos*. Madrid: Síntesis.
- San Segundo, M. J. y Vaquero, A. (2007). Financiación educativa, descentralización y objetivos nacionales de mejora. En Santiago Lago (dir.), *La financiación del estado de las autonomías: perspectivas de futuro*. (pp. 273 – 310). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Sánchez Pérez, J. I. (2007). Evaluación de centros y calidad. *Avances En Supervisión Educativa*, 5. Recuperado de: <https://avances.adide.org/index.php/ase/article/view/-262/226>

- Sancho Gargallo, M. A. (2013). Autonomy and pluralism in the education system: a case study of spanish public schools in the international context. *Journal of School Choice: International Research and Reform*, 7 (1), 61 – 87.
- Santana Armas, F. y De la Guardia, Rosa M. (2010). El papel de las familias en los procesos de evaluación institucional de los sistemas educativos: Un análisis sobre la visión de expertos educativos. *Revista Electrónica Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 8(3), 68 – 78.
- Santana Bonilla, P. J. (2001). La evaluación de centros de educación secundaria: De la teoría a la práctica. *Curriculum. Revista De Teoría, Investigación y Práctica Educativa*, 15, 55 – 89. Recuperado de: [http://publica.webs.ull.es/upload/REV%20CURRICULUM/1-5%20-%202001-2002/04%20\(Pablo%20J%20Santana%20Bonilla\).pdf](http://publica.webs.ull.es/upload/REV%20CURRICULUM/1-5%20-%202001-2002/04%20(Pablo%20J%20Santana%20Bonilla).pdf)
- Santiago, P. y Benavides, F. (2009). *Teacher Evaluation: A Conceptual Framework and examples of Country Practices*. Paris: OECD.
- Santiuste Bermejo, V. y Arranz, M. L. (2009). Nuevas perspectivas en el concepto de evaluación. *Revista de Educación*, 350, 463 – 476.
- Santos Guerra, M. A. (1999). Sentido y finalidad de la evaluación en la universidad, *Revista Interuniversitaria de Formación del Profesorado*, 34, 39 – 59.
- Santos Guerra, M.A. (2014). *La evaluación como aprendizaje. Cuando la flecha impacta en la diana*. Madrid: Ed. Narcea.
- Santos, M. (1996). *Evaluación educativa 1*. Buenos Aires: Editorial Magisterio del Río de la Plata.
- Sarramona, J. (2003). Un ejemplo de evaluación participativa del sistema educativo: La conferencia nacional de educación de Catalunya. *Revista de Educación*, 332, 463 – 475.
- Sassen, S. (1998). *Globalization and its discontents: essays on the new mobility of people and money*. New York: The New Press.
- Sassen, S. (2007). *A sociology of globalization*. New York: W.W. Norton & Company.
- Scafidi, B., Freeman, C., & De Jarnett, S. (2001). Local flexibility within an *accountability* system. *Education Policy Analysis Archives*, 9 (44). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v9n-44.2001>
- Schedler, A. (1999). Conceptualizing *accountability*. En Schedler, A., Diamond, L. y Flatner, M.F. (eds), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. (pp. 13 – 28). London: Lynne Rienner Publisher.
- Scheerens, J. (1990). School effectiveness research the development of process indicators of school functioning. *School Effectiveness and School Improvement*, 1 (1), 61 – 80.
- Scheerens, J. y Bosker, R. J. (1997). *The Foundations of Educational Effectiveness*. Oxford: Elsevier Science Ltd.
- Scheerens, J., Glas, C. y Thomas, S. (2003). *Educational Evaluation, Assessment, and monitoring. A Systemic Approach*. Nueva York: Taylor & Francis.
- Scheerens, J., Witziers, B. y Steen, R. (2013). A meta-analysis of school effectiveness studies. *Revista De Educación (Madrid)*, 361, 619-645.

- Schiefelbein, E. y Schiefelbein, P. (2008). Evaluación de los procesos de evaluación del sistema educativo 1950 - 2008. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 1(1), 45-50
- Schleicher, A. (2006). Fundamentos y cuestiones políticas subyacentes al desarrollo de PISA. *Revista de Educación*, nº Extraordinario 2006, 21 – 43.
- Schleicher, A. y Zoido, P. (2013). La transparencia y la mejora de los sistemas educativos. el caso de PISA. *Participación Educativa*, 3, 44 – 51.
- Schneider, H – P. (2009). La reforma del federalismo en Alemania. Fines, negociaciones, resultados. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 8, 11 – 36.
- Scholte, J. A. (2005). *Globalization: a critical introduction*. London: Palgrave Macmillan.
- Schriewer, J. (Ed.) (2000). *Discourse formation in comparative education*. Frankfurt: Peter Lang.
- Schulte, B. (2005). El sistema educativo alemán, en Joaquín Prats y Francesc Raventós (dirs.) (2005) Los sistemas educativos europeos, ¿crisis o transformación? *Colección Estudios Sociales*, 18. (pp. 149 – 176). Barcelona: Obra Social de "la Caixa".
- Scriven, M. (1967). The methodology of evaluation. En Stake, R. E. *Curriculum evaluation*. (pp. 39 – 83). Chicago: Rand McNally.
- Scriven, M. (1991). *Evaluation Thesaurus*. Londres: SAGE.
- Scriven, M. (1998). The meaning of bias. En Davis, R. (ed.) *Proceedings of the Stake Symposium on Educational Evaluation*. (pp. 13 – 24). University of Illinois: CIRCE. Recuperado de: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED432593.pdf>
- Shavelson, R. J.; Lorraine, M.; Jeannie, O. (eds.) (1989). *Indicators for Monitoring Mathematics and Science Education. A Sourcebook*. Santa Mónica: Ca. Rand Corporation.
- Shepard, L., Hannaway, J. y Baker, E. (eds.) (2009). Standards, Assessment and Accountability. Education Policy White Paper. Washington DC.: National Academy of Education. Recueprado de: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED531138.pdf>
- Sierra, J. (2006). Los retos de la evaluación de sistemas educativos. *Revista de Educación*, número extraordinario, 457 – 474.
- Simons, H. (1999). *Evaluación democrática de instituciones escolares*. Madrid: Ed. Morata.
- Sims, P. D. (2008). Strategic responses to school accountability measures: it's all in the timing. *Economics of Education Review*, 27, 58 – 68.
- Slavin, R. E. (2002). Evidence – Based Education Policies: Transforming Educational Practice and Research. *Educational Researcher*, 31 (7), 15 – 21.
- Slee, R., Weiner, G. y Tomlinson, S. (2001). *¿Eficacia para quién? Crítica de los movimientos de las escuelas eficaces y de la mejora escolar*. Madrid: Akal.
- Smith, D. E. (2010). *Federalism and the Constituion of Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Smith, W.C. (2014). The global transformation toward testing for accountability. *Education Policy Analysis Archives*, 22 (116). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22.1571>

- Sobe, N. W. (2015). All that is global in not world culture: Accountability systems and educational apparatuses. *Globalisation, Societies and Education*, 13 (1), 135 – 148. <http://dx.doi.org/10.1080/14767724.2014.967501>
- Sousa Santos, B. (1999). *Reinventar la democracia reinventar el Estado*. Madrid: Sequitur.
- Sousa Santos, B. (2002). *Toward a new legal common sense law, globalization, and emancipation*. (2nd ed.) London: Butterworths LexisNexis.
- Sousa Santos, B. (2005). *El Milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política*. Bogotá: Trotta.
- Specht, W. y Sobanski, F. (2012). *OECD Review on Evaluation and Assessment Frameworks for Improving School Outcomes. Country Background Report for Austria*. Paris: OECD.
- Stake, R. (1967). The countenance of educational evaluation. *Teachers College Record*, 68, 523 – 540.
- Stake, R. E. (2004). *Standards – based and responsive evaluation*. Londres: SAGE.
- Stake, R. E. (2006). *Evaluación comprensiva y evaluación basada en estándares*. Barcelona: Ed. Graó.
- Stake, R. E. (2007). NAEP, Report cards and education: a review essay. *Education Review*, 10 (1). Recuperado de <http://www.edrev.info/essays/v10n1.pdf>
- Stake, R. E. (2010). *Qualitative Research: Studying how things work*. Nueva York: The Guilford Press.
- Stecher, B. M. (2002). Consequences of large-scale, high-stakes testing on school and classroom practice. En L. S. Hamilton, B. M. Stecher, & S. P. Klein (Eds.), *Making sense of test-based accountability in education* (pp. 79–100). Santa Monica: Rand Corporation.
- Stiglitz, J.E. (2002). *Globalization and its discontents*. New York: W.W. Norton & Company.
- Stobart, G. (2001). The validity of national curriculum assessment. *British Journal of Educational Studies*, 49 (1), 26 – 39.
- Stobart, G. (2009). Determining validity in national curriculum assessments. *Educational Research*, 51(2), 161 – 179.
- Stobart, G. (2010). *Tiempos de pruebas: los usos y abusos de la evaluación*. Madrid: Morata.
- Stringfield S. y Slavin, R.E. (1992). A hierarchical longitudinal model for elementary school effects. En Creemers, BPM., Peters, T. y Reynolds, D. (eds.), *School effectiveness and school improvement*. (pp. 281 – 293). Lisse: Swets y Zeitlinger.
- Stufflebeam, D. (1971) *The Relevance of the CIPP Evaluation Model for Educational Accountability*. Paper presented at the Annual meeting of the American Association of School Administrators. Atlantic City.
- Stufflebeam, D. L. (1974). *Metaevaluation*. Kalamazoo: Western Michigan University Press.
- Stufflebeam, D. L. y Shinkfield, A. (1987). *Evaluación sistemática. Guía teórica y práctica. Tema de Educación*. Madrid: MEC – Paidós.
- Stufflebeam, D. L., Foley, W.J., Gephart, W.J., Guba, E.G., Hammond, R.L., Merriman, H.O. and Provus, M.M. (1971). *Educational Evaluation and Decision Making*. Illinois: Peacock.
- Stufflebeam, D. L., Madaus, G. F. y Kellaghan, T. (Eds) (2000) *Evaluation Models: viewpoints on educational and human services evaluation*, (2nd ed). Dordrecht: Walters Kluwer.

- Tarabini, A. y Bonal, X. (2011). Globalización y política educativa: los mecanismos como método de estudio. *Revista de Educación*, 355, 235 – 255.
- Taut, S. y Sun, Y. (2014). The development and implementation of a national, standards-based, multi-method teacher performance assessment system in Chile. *Education Policy Analysis Archives*, 22 (71). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n71.2014>
- Taut, S., Santelices, M. V. y Stecher, B. (2012). Validation of a national teacher assessment and improvement system. *Educational Assessment*, 17 (4), 163 – 199.
- Teddlie, C. y Reynolds, D. (2000). *The international Handbook of school effectiveness research*. London: Falmer Press.
- Tedesco, J. C. (2003). Prólogo. En UNESCO, *Evaluar las evaluaciones. Una mirada política acerca de las evaluaciones de la calidad educativa*. Buenos Aires: IIPE – UNESCO.
- Tejedor, F. J. y García-Valcárcel, A. (2010). Evaluación del desempeño docente. *Revista Española de Pedagogía*, 68 (247), 439 – 459.
- Tejedor, F.J. (2009). Evaluación del desempeño docente. *Revista Organización y Gestión Educativa*, 4, 26 – 29.
- Tiana, A. (1996). La evaluación de los sistemas educativos. *Revista Iberoamericana de Educación*, (10), 37 – 61.
- Tiana, A. (1997). Indicadores educativos. Qué son y qué pretenden, *Cuadernos de Pedagogía*, 256, 50 – 53.
- Tiana, A. (2002). La evaluación de los sistemas educativos desde la perspectiva de la calidad y de la equidad. En Massod, M. (coord.). *De la sociedad de la información a la sociedad de la educación: calidad, participación y equidad*. (pp. 11 – 22). Barcelona: Fundación SM – Universitat Autònoma de Barcelona.
- Tiana, A. (2006). La evaluación de la calidad de la educación: Conceptos, modelos e instrumentos. *Transatlántica de Educación*, (1), 19 – 30.
- Tiana, A. (2009). Evaluación y cambio educativo: los debates actuales sobre las ventajas y los riesgos de la evaluación. En Martín, E. y Martínez Rizo, F. (coord.), *Avances y desafíos en la evaluación educativa*. (pp. 17 – 26). Madrid: OEI – Fundación Santillana.
- Tiana, A. (2009). *Por qué hicimos la Ley Orgánica de Educación*. Madrid: Wolters Kluwers España.
- Tiana, A. (2010). En búsqueda de la explicación de los resultados educativos: posibilidades y limitaciones de los estudios internacionales de evaluación. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3, 35 – 65.
- Tiana, A. (2012). Analizar el contexto para obtener el máximo beneficio de la evaluación. *Bordón. Revista de Pedagogía*, 64 (2), 13 – 28.
- Tiana, A. (2017). PISA in Spain: Expectations, impact and debate. *European Journal of Education*. 1–8. <https://doi.org/10.1111/ejed.12214>.

- Tiebout, C. M. (1956). A pure theory of local expenditure. *Journal of Political Economy*, 64, 416 – 424.
- Tiramonti, G. (2007). Las transformaciones de la política educativa nacional en los años de la democracia. Archivos de Ciencias de la Educación, 1(1). Recuperado de http://www.archivosdeciencias.fahce.unlp.edu.ar/article/view/ARCHv01n01a04/pdf_67
- Tognolini, J. y Stanley, G. (2007). Standards-based assessment: a tool and means to the development of human capital and capacity building in education. *Australian Journal of Education*, 51 (12), 129 – 145.
- Tojar, J. C. (2001). *Planificar la investigación educativa. Una propuesta integrada*. Buenos Aires: FUNDEC.
- Topete, C. y Álvarez García, I. (2004). Búsqueda de la calidad en la educación básica: Conceptos básicos, criterios de evaluación y estrategia de gestión. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 34 (3), 11 – 36.
- Toranzos, L. y Sozzo, S. (2010). Evaluación de la educación: ¿producción de información para orientar y sustentar las políticas educativas? *Revista Iberoamericana de Educación*, 53, 15 – 19.
- Torres, C. A. (2008). Después de la tormenta neoliberal: la política educativa latinoamericana entre la crítica y la utopía. *Revista Iberoamericana de Educación*, 48, 207 – 229.
- Tourón, J. (2009). El establecimiento de estándares de rendimiento en los sistemas educativos. *ESE. Estudios Sobre Educación*, 16, 127 – 146.
- Townsend, T. (Ed.). (2007). *The international handbook of school effectiveness and improvement*. Dordrecht: Springer.
- Trillo, F. (coord.) (2002). *Evaluación de programas, estudiantes, centros y profesores*. Barcelona: CISSPRAXIS.
- Trinidad Requena, A. (2008). El sistema educativo de las CCAA: los resultados de la descentralización educativa. En Gerardo Meil Landwerlin y Cristobal Torres Alberto (coords.), *Sociología y realidad social: libro homenaje a Miguel Beltrán Villalva* (pp. 673 – 692). Madrid: CIS.
- Tröhler, D. (2014). Change Management in the Governance of Schooling: The Rise of Experts, Planners, and Statistics in the Early OECD, *Teachers College Record*, 116 (9), 1-26 .
- Trujillo, T. M. (2013). The disproportionate erosion of local control: Urban school boards, high-stakes *accountability*, and democracy. *Educational Policy*, 27(2), 334-359. doi:10.1177/0895904812465118
- Tuck, E. (2013). Neoliberalism as nihilism? A commentary on educational *accountability*, teacher education, and school reform. *Journal for Critical Education Policy Studies*, 11 (2), 324 – 347.
- Tusquets, J. (1969). *Teoría y práctica de la Pedagogía Comparada*. Madrid: Magisterio Español.

- Tyler, R. W. (1950). *Basic principles of curriculum and instructio*. Chicago: University Chicago Press.
- UIS (2012). *Compendio Mundial de la Educación 2012*. Montreal: UNESCO – UIS.
- UNESCO (2003). *Global monitoring report: gender and education for all. The leap to equality*. Paris: UNESCO.
- UNESCO (2005). *Decentralization in education: National policies and practices. Education Policies and Strategies 7*. Paris: UNESCO.
- Valle, J. M. (2004). La política educativa de la Unión Europea: fundamentos, evolución histórica y propuesta de un modelo para su análisis crítico. *Revista Española de Educación Comparada*, 10, 17 – 59.
- Valle, J. M. (2006). *La Unión Europea y su política educativa*. 2 tomos. Madrid: MEC.
- Valle, J.M. (2008). Valores y pluralismo social en la formación para la convivencia ciudadana. En Sociedad Española de Pedagogía, Educación, ciudadanía y convivencia. Diversidad y sentido social de la educación. En Touriñan, J.M. (Dir.) *Actas del XIV Congreso Nacional y III Iberoamericano de Pedagogía* (pp. 129-149). Madrid: SEP.
- Valle, J. M. (2012). La Política Educativa Supranacional: un nuevo campo de conocimiento para abordar las políticas educativas en un mundo globalizado. *Revista Española de Educación Comparada*, 20, 109 – 144.
- Valle, J. M. (2013). Supranational Education: a new field of knowledge to address educational policies in a global world. *Journal of Supranational Policies of Education*, 1, 7 – 30.
- Vázquez – Cano, E. (2016). El derecho conculcado del alumno a una evaluación objetiva en la LOMCE. *REIJE: Revista Jurídica de Investigación e Innovación Educativa*, 13, 75 – 92.
- Vázquez Alonso, Á. (2001). Las evaluaciones del sistema educativo. *Educació i Cultura*, 14, 247 – 274.
- Vega, L. (2011). *La educación comparada e internacional. Procesos históricos y dinámicas globales*. Barcelona: Octaedro.
- Vergari, S. (2010). Safeguarding Federalism in Education Policy in Canada and the United States. *Publius*, 40 (3), 534 – 557.
- Viñao, A. (1994). Sistemas educativos y espacios de poder: teorías, prácticas y usos de la descentralización en España. *Revista Iberoamericana de Educación*, 4. Recuperado de: <http://rieoei.org/oeivirt/rie04a02.htm>
- von Beyme, K. (1980). El federalismo en la República Federal alemana. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, 17, 7 – 25.
- von der Embse, N. P., & Witmer, S. E. (2014). High-stakes *accountability*: Student anxiety and large-scale testing. *Journal of Applied School Psychology*, 30(2), 132-156. doi:10.1080/15377903.2014.888529
- Walberg, H. J.; Paik, S. J.; Komukai, A. y Freeman, K. (2000). Decentralization: An International Perspective. *Educational Horizons*, 78 (3), 155 – 166.

- Walkenhorst, H. (2005). Europeanisation of the German education system. *German Politics*, 14 (4), 470 – 486. DOI:10.1080/09644000500340644.
- Watson, S., & Supovitz, J. (2001). Autonomy and *accountability* in the context of standard-based reform. *Education Policy Analysis Archives*, 9 (32). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v9n32.2001>
- Webb, P. T. (2005). The anatomy of *accountability*. *Journal of Education Policy*, 20(2), 189-208. DOI:10.1080/0268093052000341395
- Webb, P. T. (2006). The choreography of *accountability*. *Journal of Education Policy*, 21(2), 201-214 . DOI:10.1080/02680930500500450
- Weidman, J. C. y DePietro – Jurand, R. (2011). *Decentralization. A Guide to Education Project Design Base don a Comprehensive Literature and Project Review*. Washington DC: Equip2.
- Weiler, H. N. (1990). Decentralisation in Educational Governance: An Exercise in Contradiction? En M. Granheim, M. Kogan y U. P. Lundgren (eds), *Evaluation as policymaking. Introduction Evaluation into a National Decentralised Educational System* (pp.). Londres: Kingsley.
- Wheelock, A., Bebell, D. J., & Haney, W. (2000). What can student drawings tell u sabout high-stakes testing in Massachusetts? *Teachers College Record*. Recuperado de: www.tcrecord.org/Content/asp?ContentID=10634
- Wilson, M. (2004). Assessment, *accountability* and the classroom: A community of judgment. *Yearbook of the National Society for the Study of Education*, 103(2), 1-19.
- Winkler, D. R. y Gershberg, A. I. (2003). *Education Decentralization in Africa: A review of recent policy and practice*. Washington DC: World Bank.
- Wiseman, A. W. (ed.) (2010). *The impact of international achievement studies on national education policymaking*. Bingley: Emerald.
- Wolf, R. L. (1975). Trial by jury: a new evaluation method. *Phi Delta Kappa*, 57, 185-187.
- World Bank (1997). *Global Economic Prospects and the Developing Countries*. Washington: World Bank.
- World Bank (2003). *2004 World development report: making services work for poor people*. Washington DC: World Bank.
- Wyse, A. E., Dean, V. J., Viger, S. G. y Vansickle, T. R. (2013). Considerations for equating alternate assessments: Two case studies of alternate assessments based on alternate achievement standards. *Applied Measurement in Education*, 26(1), 50-72.
- Young, V. M. y Kim, D. H. (2010). Using assessments for instructional improvement: A literature review. *Education Policy Analysis Archives*, 18(19). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v18n19.2010>
- Zorrilla, M. y Barba, B. (2008). Reforma educativa en México. Descentralización y nuevos actores. *Sinéctica*, 30, 1 – 30.

Referencias legislativas

Internacionales

- Canadá (2013). *The Constitution Acts 1867 to 1982*. Recuperado de: http://lawslois.justice.gc.ca/PDF/CONST_E.pdf
- Comisión Europea (2009) Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (COM/2009/487 final). Informe sobre los progresos en materia de garantía de la calidad en la enseñanza superior. Bruselas a 21 de septiembre de 2009.
- Comisión Europea (2012). Commission Staff Working Document (SWD/2012/371 final) Assessment of Key Competences in initial education and training: Policy Guidance. Accompanying the document Communication from the Commission Rethinking Education: Investing in skills for better socio-economic outcomes (COM/2012/669 final). Estrasburgo a 20 de noviembre de 2012.
- Estados Unidos de América (1787). *Constitución de los Estados Unidos de América*. Recuperado de: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CDOC-110hdoc50/pdf/CDOC-110hdoc50.pdf> [Texto vigente].
- Estados Unidos de América (2002). *No Child Left Behind Act*. Recuperado de: <https://www2.ed.gov/policy/elsec/leg/esea02/107-110.pdf>
- Estados Unidos de América (2015). *Every Student Succeeds Act*. Recuperado de: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/BILLS-114s1177enr/pdf/BILLS-114s1177enr.pdf>
- Estados Unidos Mexicanos (1917). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Recuperado de: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/cn16.pdf>
- Estados Unidos Mexicanos (1993). *Ley General de Educación*, Diario Oficial de la Federación el 13 de julio de 1993. Recuperado de: https://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_general_educacion.pdf [Texto vigente].
- Estados Unidos Mexicanos (2013). *Ley del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación*, Diario Oficial de la Federación el 11 de septiembre de 2013. Recuperado de: http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/558c2c24-0b12-4676-ad90-8ab78086b184/ley_instituto_nacional_evaluacion_educativa.pdf
- KMK (1997). *Decisión de Constanza*, Resolución de la Conferencia Permanente de 24 de octubre 1997.
- Recomendación del Consejo (2014/C 247/08) de 8 de julio de 2014, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2014, *Diario Oficial de la Unión Europea*, Serie C, número 247 de 29 de julio de 2014.

República de Argentina (1994). *Constitución de la Nación Argentina*. LEY n° 24.430, de 22 de agosto de 1994. Recuperado de: <http://www.casarosada.gob.ar/images/stories/constitucion-nacional-argentina.pdf>

República de Argentina (2005a). *Ley de Financiamiento Educativo*. LEY 26.075, de 21 de diciembre de 2005. Recuperado de: http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley26075.pdf

República de Argentina (2005b). *Ley de Educación Técnico Profesional*. LEY 26.058, de 7 de septiembre de 2005. Recuperada de: http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley26058.pdf

República de Argentina (2006). *Ley de Educación Nacional*. LEY n° 26.206, de 14 de diciembre de 2006. Recuperada de: http://www.me.gov.ar/doc_pdf/ley_de_educ_nac.pdf

República de Argentina (2010). *Resolución n° 116/10 del Consejo Federal de Educación*, de 30 de septiembre de 2010. Recuperado de: <http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res10/116-10.pdf>

República de Austria (1930). *Ley Constitucional Federal*. Recuperado de: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/Erw/ERV_1930_1/ERV_1930_1.pdf

República de Austria (1962). *Ley Federal de Supervisión Escolar* BGBl. Nr. 240/1962. Recuperado de: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10009264>

República de Austria (1986). *Ley Federal sobre la organización de la enseñanza y la educación en el regulado en las escuelas*. BGBl. Nr. 472/1986. Recuperado de: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10009600>

República Federal de Alemania (1949). *Ley Fundamental de la República Federal Alemana*, de 23 de mayo de 1949. Recuperado de: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80206-000.pdf>

Nacionales

Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 187, , de 6 de agosto de 1970, pp. 12525 – 12546.

Real Decreto 1266/1983, de 27 de abril, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Ciencia. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 121, de 21 de mayo de 1983, pp. 14203 – 14204.

Real Decreto 928/1993, de 18 de junio, por el que se regula el Instituto Nacional de Calidad y Evaluación. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 160, de 6 de julio de 1993, pp. 20372 – 20374.

Orden ECD/65/2015, de 21 de enero, por la que se describen las relaciones entre las competencias, los contenidos y los criterios de evaluación de la educación primaria, la educación secundaria obligatoria y el bachillerato. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 25, de

29 de enero de 2015, pp. 6986 – 7003.

Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 20, de 23 de enero de 2008, pp. 4467 – 4501.

Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 154, de 27 de junio de 1980, pp. 14633 – 14636.

Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 159, de 4 de julio de 1985, pp. 21015 – 1022.

Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 238, de 4 de octubre de 1990, pp. 28927 – 28942.

Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 35, de 10 de febrero de 2012, pp. 12048 – 12078.

Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de la participación, la evaluación y el gobierno de los centros docentes. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 278, de 21 de noviembre de 1995, pp. 33651 – 33665.

Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 106, de 4 de mayo de 2006, pp. 17158 – 17207.

Ley 6/2008, de 26 de diciembre, de Educación de Cantabria. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 21, de 24 de enero de 2009, pp. 8214 – 8274.

Llei 12/2009, de 10 de julio, de Educación. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 189, de 6 de agosto de 2009, pp. 67041 – 67134.

Ley 7/2010, de 20 de julio, de Educación de Castilla-La Mancha. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 248, de 13 de octubre de 2010, pp. 86359 – 86415.

Ley 4/2011, de 7 de marzo, de educación de Extremadura. *Boletín Oficial del Estado*. 70, de 23 de marzo de 2011, pp. 30994 – 31060.

Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 295, de 10 de diciembre de 2013, pp. 97858 – 97921.

Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 238, de 1 de octubre de 2014, pp. 77321 – 77371.

Autonómicas

Andalucía

Decreto 207/2015, de 14 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Educación (BOJA nº 136 de 15/07/2015).

Decreto 220/2013, de 5 de noviembre, en el que se establece el marco general para la evaluación del sistema educativo andaluz y se regulan determinados aspectos de la evaluación del mismo (BOJA nº 225 de 15/11/2013).

Decreto 435/2008 de 2 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia

Andaluz de Evaluación Educativa (BOJA nº 182 de 12/09/2008).

Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía (BOJA nº 252 de 26/12/2007).

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOE nº 68, de 20 de marzo de 2007, pp. 11871 a 11909).

Orden de 18 de diciembre de 2012 por la que se publica el plan plurianual de evaluación general del sistema educativo andaluz para el periodo 2012 – 2016 (BOJA nº 5 de 08/01/2013).

Orden de 18 de mayo de 2011, por la que se regula la prueba de evaluación ESCALA y su procedimiento de aplicación en los centros docentes de Andalucía (BOJA nº 101 de 25/05/2011).

Orden de 26 de septiembre de 2011 por la que se regula el Programa de calidad y mejora de los rendimientos escolares en los centros docentes públicos (BOJA nº 192 de 29/09/2011).

Orden de 29 de diciembre de 2009, por la que se aprueba el plan inicial de actuación de la Agencia Andaluza de Evaluación Educativa (BOJA nº 21 de 02/02/2010).

Real Decreto 3936/1982, de 29 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de educación (BOE nº19, de 22/01/1983, pp. 1663 a 1664).

Canarias

Gobierno de Canarias (2015). Memoria de Secciones y Memoria de Programas. Ley 11/2015, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2016. Tomo 5 (Santa Cruz de Tenerife, Gobierno de Canarias).

Orden de 3 de julio de 2010, por la que se establecen los procesos de evaluación institucional de los centros docentes no universitarios sostenidos con fondos públicos de la Comunidad Autónoma de Canarias. (BOC nº 138 de 15/07/2010).

Real Decreto 2091/1983, de 28 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de educación (BOE nº 187 de 06/08/1983 pp. 21823 a 21832, con corrección de errores BOE nº 264 de 04/11/1985, pp. 34748 a 34752).

Resolución de 7 de noviembre de 2013, del Director, por la que se aprueba la actualización de la Carta de Servicios. (BOC nº 232 de 02/12/2013).

Resolución del Viceconsejero de Educación y Universidades de fecha 11 de febrero de 2016 por la que se dictan las instrucciones para las pruebas de evaluación individualizada de tercero de Educación Primaria, así como de la evaluación final individualizada de sexto de Educación Primaria, en los centros educativos de la Comunidad Autónoma de Canarias durante el curso académico 2015-16 (publicada el 24/02/2016).

- Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE nº 195, de 16/08/1982, pp. 22047 a 22053).
- Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias (BOE nº 315 de 31/12/1996, pp. 38905 a 38912).
- Ley 4/2012, de 25 de junio, de medidas administrativas y fiscales (BOC nº 124 de 26/06/2012).
- Ley 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria (BOC nº 152 de 07/08/2014).
- Decreto 1/2010, 12 enero, por el que se aprueba el Reglamento que regula la estructura organizativa y de funcionamiento de la Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria (BOC nº 13 de 21/01/2010).
- Decreto 75/2009, 9 junio, por el que se regula la estructura orgánica y funciones del Instituto Canario de Evaluación y Calidad Educativa (BOC nº 128 de 03/07/2009).
- Decreto 271/2003, 21 octubre, por el que se aprueba la relación de puestos de trabajo de la Agencia Canaria de Evaluación de la Calidad y Acreditación Universitaria (BOC nº 215 de 04/11/2003).

Cataluña

- Decreto 119/2015 de ordenación de las enseñanzas de educación primaria (BOGC nº 6900 de 26.06.2015).
- Decreto 177/2010, de 23 de noviembre, de aprobación de los Estatutos de la Agencia de Evaluación y Prospectiva de la Educación (BOCG nº 5764 de 26.11.2010).
- Decreto 187/2015, de 25 de agosto, de ordenación de las enseñanzas de educación secundaria obligatoria (BOCG nº 6945 de 28.08.2015).
- Decreto 266/2000, de 31 de julio, por el que se regula la Inspección de Enseñanza (BOCG nº 32000 de 08.08.2000).
- Decreto 294/2011, 8 de marzo, por el que se suspende la actividad de la Agencia de Evaluación y Prospectiva de la Educación y la constitución de su Consejo Rector (BOGC nº 5834 de 10.03.2011).
- Decreto 297/2011, de 22 de marzo, de reestructuración del Departamento de Enseñanza (BOGC nº 5844 de 24.03.2011).
- Decreto 305/1993, de 9 de diciembre, de creación del Consejo Superior de Evaluación de Sistema Educativo (BOGC nº 1837 de 27.12.1993).
- Ley 12/2009, de 10 de julio, de educación (BOGC nº 5422 de 16.07.2009).
- Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE nº 172, de 20.07.2006, pp. 27269 a 27310).
- Real Decreto 2809/1980, de 3 de octubre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de enseñanza (BOE nº 314, de 31.12.1980, pp.

28882 a 28884)

País Vasco

Decreto 14/2001, de 6 de febrero, por el que se regula la creación del Instituto Vasco de Evaluación e Investigación Educativa no universitaria (BOPV nº 31 de 13.02.2001).

Decreto 193/2013, de 9 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Educación, Política Lingüística y Cultura. (BOPV nº 78 de 24.04.2013)

Decreto 195/1992, de 14 de julio, por el que se crea el Instituto de Desarrollo Curricular y la Formación del Profesorado del País Vasco (BOPV nº 40 de 20.07.1992).

Decreto 236/2015, de 22 de diciembre, por el que se establece el currículo de Educación Básica y se implanta en la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV nº 9 de 15.01.2016).

Ley 1/1993, de 19 de febrero, de la Escuela Pública Vasca (BOPV nº 38 de 25.02.1993).

Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco (BOE nº 306, de 22.12.1979, pp. 29357 a 29363)

Orden de 2 de abril de 2001, del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, por la que se convoca concurso de méritos para la provisión de puestos de trabajo de los puestos de los Servicios de Apoyo a la Educación: Berritzegunes, IVEI y CEIDAs (BOPV nº 68 de 06.04.2001).

Orden de 2 de diciembre de 2008, del Consejero de Educación, Universidades e Investigación, por la que se regula el proceso de evaluación de diagnóstico en los centros educativos de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV nº 235 de 09.12.2008).

Orden de 25 de mayo de 2012, de la Consejera de Educación, Universidades e Investigación, sobre el proceso de evaluación de los directores y directoras de los centros docentes no universitarios dependientes del Departamento de Educación, Universidades e Investigación, nombrados por un periodo de cuatro años en aplicación del procedimiento establecido en el Decreto 22/2009, de 3 de febrero. (BOPV nº 117 de 15.06.2012).

Orden de 8 de abril de 2013, de la Consejera de Educación, Política Lingüística y Cultura, sobre el proceso de evaluación de los jefes y jefas de estudios y secretarios y secretarías de los centros docentes públicos no universitarios dependientes del Departamento del Gobierno Vasco competente en materia de educación, nombrados por un periodo de cuatro años en aplicación del procedimiento establecido en el Decreto 22/2009, de 3 de febrero. (BOPV nº 86 de 07.05.2013)

Real Decreto 2808/1980, de 26 de septiembre, sobre traspaso de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de enseñanza (BOE nº 314, de 31.12.1980, pp. 28881 a 28882).

“todavía nos quedaba mucho camino.
Pero no nos importaba: la carretera es la vida”
(Kerouac, J. ‘En el camino’).

